



Università degli Studi di Cagliari

**DOTTORATO DI RICERCA**

Storia, Istituzioni e Relazioni Internazionali  
dell'Asia e dell'Africa Moderna e Contemporanea

**Ciclo XXIII**

Settore scientifico-disciplinare di afferenza

SPS/13

# **Cooperazione internazionale e turismo a Zanzibar e in Tunisia.**

**Società locale e domanda esogena nel rinnovamento dell'offerta**

Presentata da

**Michele Carboni**

Coordinatore Dottorato

**Prof.ssa Bianca Maria Carcangiu**

Relatore

**Prof. Giovanni Sistu**

Esame finale anno accademico 2009 - 2010

# INDICE GENERALE

INTRODUZIONE	P.1
PARTE PRIMA	6
1 LA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE ALLO SVILUPPO	7
1.1 DAL PIANO MARSHALL AGLI OBIETTIVI DEL MILLENNIO	9
1.1.1 GLI INIZI. IL SECONDO DOPOGUERRA E GLI ANNI '50.	9
1.1.2 LA PRIMA DECADE DELLO SVILUPPO E IL DEBUTTO DELLA CROCIATA	11
1.1.3 LA SECONDA DECADE E I LIMITI DELLO SVILUPPO	14
1.1.4 IL DECENNIO PERDUTO	19
1.1.5 UNA NUOVA PIATTAFORMA DI CONFRONTO: LO SVILUPPO SOSTENIBILE	22
1.1.6 GLI ANNI ZERO E GLI OBIETTIVI DEL MILLENNIO	25
1.2 QUALE SVILUPPO?	29
1.3 LE LOGICHE DELLA COOPERAZIONE: ATTORI E SCALE	33
1.4 L'ITALIA E LA COOPERAZIONE	37
1.4.1 LA COOPERAZIONE GOVERNATIVA	37
1.4.2 COOPERAZIONE NON GOVERNATIVA E COOPERAZIONE DECENTRATA	44
1.4.3 UN PERCORSO DI COOPERAZIONE DECENTRATA: L'ESPERIENZA SARDA	51
2 AFRICA: I FALLIMENTI DELLA COOPERAZIONE NELLO SVILUPPO INEGUALE	54
2.1 I FALLIMENTI DELLA COOPERAZIONE	54
2.1.1 TRA NEOCOLONIALISMO E AIUTO LEGATO	54
2.1.2 PIÙ AIUTI, MENO CRESCITA?	57
2.1.3 POCHI AIUTI, TROPPI COOPERANTI	58
2.2 UN SISTEMA SUPERATO O UN SETTORE SOPRAVVALUTATO?	60
2.3 UNA MALATTIA AFRICANA?	62
2.3.1 LE RAGIONI DEL DIVARIO	65
2.3.2 L'EREDITÀ DEL COLONIALISMO?	67
2.3.3 UNA QUESTIONE DI CORRUZIONE E DI MANCANZA DI DEMOCRAZIA?	68
2.3.4 IL RUOLO DELLA COOPERAZIONE E LE RESPONSABILITÀ DELL'OCCIDENTE	71
2.3.5 SVILUPPO, OLTRE O SENZA GLI AIUTI	73
2.4 NESSUN DESTINO INELUTTABILE	75
3 IL TURISMO, TRA RISCHI E OPPORTUNITÀ	78
3.1 DAGLI ALBERGHI DI BETLEMME AL GRAND TOUR	80
3.2 I SEGNI DEL TURISMO	84
3.2.1 IMPATTI SU AMBIENTE E TERRITORIO	88
3.2.2 IMPATTI SOCIALI ED ECONOMICI	90
3.2.3 IMPATTI CULTURALI	94

3.3	LE POLITICHE PER IL TURISMO	96
3.4	IL TURISMO CHE VERRÀ	9
3.4.1	SVILUPPO, POVERTÀ E IL RUOLO DELLACOOOPERAZIONE	102
3.4.2	ANDARE IN PACE	105
	PARTE SECONDA	107
4	ZANZIBAR: UN PARADISO IN VIA DI SVILUPPO	108
4.1	LA SUA STORIA E LE SUE GENTI	108
4.1.1	DAL COMMERCIO DEGLI SCHIAVI AL SULTANATO	109
4.1.2	IL PROTETTORATO BRITANNICO	110
4.1.3	DALLA RIVOLUZIONE AL MULTIPARTITISMO	111
4.1.4	LA CIVILTÀ SWAHILI	115
4.2	L'ARCIPELAGO, OGGI	117
4.2.1	IL QUADRO ECONOMICO	118
4.2.2	DIFFUSIONE E PREVENZIONE DI HIV E AIDS	124
4.3	LA SCOPERTA DEL TURISMO	126
4.4	IL TURISMO OGGI	129
4.4.1	LA TAGLIA REALE DEL FENOMENO	129
4.4.2	GLI IMPATTI DEL TURISMO	131
5	PRO POOR TOURISM PROJECT IN ZANZIBAR	138
5.1	LO STRUMENTO	138
5.2	GLI ATTORI	139
5.2.1	ACRA – IL PERCORSO E L'IDENTITÀ DI UNA ONG	139
5.2.2	BENEFICIARI E PARTNER	143
5.3	I CONTENUTI: OBIETTIVI, RISULTATI, ATTIVITÀ E TARGET	145
5.4	LA MISURA DEL SUCCESSO: LA PRATICA	151
6	DJERBA, TRA DECLINO E RINNOVAMENTO	158
6.1	TURISMO IN TUNISIA: EVOLUZIONE E ASSETTO ATTUALE	158
6.2	TURISMO E QUALITÀ AMBIENTALE: IL PROGETTO	161
6.2.1	DUE ISOLE E DIVERSE SFIDE COMUNI	161
6.2.2	COOPERARE. TRA VOLONTÀ E NECESSITÀ	163
6.2.3	OBIETTIVI E ATTIVITÀ DEL PROGETTO	165
6.2.4	LA PRATICA DELLE IDEE	170
6.2.5	QUANTITÀ A PARTE, IL PROGETTO HA FUNZIONATO?	172
6.2.6	UN SISTEMA DEBOLE E LO SPECCHIO DI UN SISTEMA	175
	PARTE TERZA	180
7	INCONTRI E PERCORSI	181
7.1	CONVERGENZE E DIVERGENZE	182
7.1.1	ATTESE E OBIETTIVI	182
7.1.2	IMPATTI E RISULTATI	183
7.1.3	SENZA ESSERE EROI	186
7.1.4	INDIPENDENZA E DIPENDENZA DA BANDO	188
7.1.5	LA STRADA DELLA COOPERAZIONE DECENTRATA	190

7.2	TURISMO E COOPERAZIONE: PROTAGONISTI E SPETTATORI	193
7.2.1	IDENTITÀ ESOGENA?	194
7.3	LE COSE CHE RESTANO	198
	BIBLIOGRAFIA	202



## INTRODUZIONE

Il comparto turistico rappresenta uno dei settori economici a maggiore capacità di crescita e viene spesso ritenuto il motore per nuovi modelli di sviluppo economico e sociale. Il suo impatto, via via crescente per quantità di persone e capitali movimentati, è tale da renderlo generatore di territorio, con la trasformazione progressiva di quei luoghi che si ritengono potenzialmente dotati di attrattività turistica.

«Il turismo, il far vacanza, il viaggiare sono fenomeni più significativi di quanto sinora sia stato ritenuto dalla maggior parte degli studiosi»<sup>1</sup>. A lungo sottostimata, l'industria turistica è però riuscita ad attirare, nel tempo, un interesse crescente che oggi si manifesta a più livelli.

Lo scenario turistico internazionale si presenta sempre più articolato e segmentato. Per un numero rilevante di sistemi territoriali locali, l'apertura al turismo costituisce un'avventura in uno spazio storicamente inesplorato e per il quale le dotazioni culturali e di saperi specializzati appaiono deboli o assenti.

Cresce il numero di Paesi, soprattutto tra i PVS, che vede nel turismo un concreto strumento di crescita economica e di sviluppo. Del resto, «i flussi economici legati direttamente o indirettamente al turismo costituiscono la prima attività internazionale per volume di affari, sorpassando le attività industriali considerate come più rilevanti, tra le quali meritano di essere menzionate l'industria automobilistica, la produzione di energia, l'informatica e le telecomunicazioni»<sup>2</sup>.

Allo stesso modo, l'industria, per quanto gravida di opportunità, rimane ricca di rischi, soprattutto per i PVS nei quali a gestire il settore sono spesso compagnie straniere che, complici autorità locali inesperte, inefficienti o corrotte (e talvolta tutte queste cose assieme), non operano scelte di lungo periodo, non pianificano strategie volte a minimizzare gli impatti dello sviluppo del settore e a garantirne la sostenibilità e non si curano di includere le popolazioni locali nei processi di crescita indotti dal turismo. L'ambiente, inteso nella sua accezione più ampia, è la posta in gioco, oggetto di contesa.

La natura, il paesaggio, la cultura e tutto ciò che contribuisce alla tipicità di un luogo, vengono spesso trasfigurati dalla commercializzazione secondo logiche estranee alla dimensione locale. In contesti a democrazia debole, la realizzazione di questi disegni strategici passa anche attraverso la negazione o l'indebolimento dei diritti individuali e collettivi.

Del resto, «il modello di sviluppo turistico imperante è ancora quello di un turismo che brucia le destinazioni, distruggendo le sue stesse condizioni d'essere. È un tipo di turismo che non pone limiti alla propria crescita, fino a quando non ha rubato anima e corpo ai luoghi che tocca. Se i grandi numeri del fenomeno turistico contemporaneo mettono in discussione le finalità stesse del fare turismo, siamo evidentemente in presenza di un paradosso»<sup>3</sup>. La spinta

---

<sup>1</sup> URRY 1995, p. 16.

<sup>2</sup> BALFET, LOZATO-GIOTART 2009, p. 27.

<sup>3</sup> CANESTRINI 2003, p. 10.

degli interventi istituzionali, internazionali e nazionali, di sostegno allo sviluppo locale attraverso il turismo, mette in gioco tensioni, contraddizioni, divergenze di interesse in seno alle società locali. Il turismo costituisce una incredibile risorsa dal punto di vista economico, in quanto inserisce le comunità locali in circuiti economici e sociali innovativi, ma rappresenta un rischio culturale e sociale oltre che ambientale, per la perdita di identità delle comunità locali coinvolte e la genesi di sistemi monoculturali.

Dunque è lecito chiedersi, quale punto di partenza per questo percorso di ricerca, in che misura, in che modo, con quali risultati e con quale incidenza, gli interventi di cooperazione internazionale possono lavorare per associare gli attori locali alle dinamiche di crescita innescate dal turismo? E come, tali progetti, si inseriscono nei luoghi dell'azione e in contesti nei quali il turismo, di stampo occidentale, ridisegna il territorio e ha una decisa influenza sull'economia, la società e la cultura?

Rispondere a queste domande e cercare degli elementi che possano comporre un quadro utile alla comprensione dei fenomeni chiamati in causa, sono tra gli obiettivi di questa tesi.

Il lavoro che segue racconta questa ricerca; è il risultato di un percorso volto a delineare un quadro generale di riferimento all'interno del quale si inseriscono, trovano senso, origine e ragion d'essere due progetti scelti come casi di studio.

Al racconto e all'analisi critica dei progetti in questione è propedeutica la trattazione dei fenomeni più generali che giustificano la ragion d'essere di tali progetti.

La prima parte del lavoro – articolata in tre capitoli – è quindi volta a disegnare una visione d'insieme di questi temi, con una trattazione generale che restituisca i fenomeni nella loro complessità ed articolazione ma anche con richiami specifici ad aspetti che successivamente tornano in causa nell'analisi dei casi di studio.

Alla cooperazione internazionale sono dedicati i primi due capitoli.

Il primo ne ripercorre l'evoluzione – «da quella che viene generalmente riconosciuta come la sua nascita ufficiale, vale a dire i piani di ricostruzione post-bellica e la creazione del sistema delle Nazioni Unite»<sup>4</sup>, fino agli Obiettivi del Millennio – per poi tracciare un profilo dei principali donatori e dei canali di erogazione degli aiuti.

Settore estremamente esteso, articolato e variegato; sono tante e diverse le anime della cooperazione: «pur sempre ispirata a una comune filosofia dell'azione, la cooperazione Nord-Sud ha molte facce e trae alimento da plurime culture dell'agire. Una cosa è avere a che fare con una cooperazione decentrata, altra cosa con una cooperazione promossa da una grande Agenzia internazionale (ONU, Banca Mondiale, Fondo Monetario Internazionale), altra cosa ancora con una cooperazione interstatale, che a sua volta può essere bilaterale o multilaterale»<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> DANSERO 2008, p. 11.

<sup>5</sup> (TURCO 2009, p. 14). A distinguere queste varie forme di cooperazione concorrono, evidentemente, diversi fattori. Come continua lo stesso Turco: «Un Comune, anche non piccolo, disegna la sua cooperazione e la traduce in pratica in forme e modi diversi da una ONG (Organizzazione non Governativa) o un consorzio di ONG. Gli uni e gli altri, a loro volta, “pensano” e agiscono seguendo schemi profondamente differenti da quelli di un grande Programma che dispone di un finanziamento robusto, possiede una posizione istituzionale forte e può contare su un periodo di tempo ampio, anche se non necessariamente congruo [...], per la realizzazione dei suoi obiettivi» (Ivi, p. 14).

Il tema degli aiuti è trattato con riferimento costante a quello dello sviluppo, concetto estremamente complesso ma ancora estremamente attuale. «Non si esagera se si afferma che tutti, nel mondo sviluppato, e quasi tutti nel mondo sottosviluppato, hanno dimestichezza con il contenuto suggestivo e ipnotico che il termine “sviluppo” evoca. Pur con le multiformi accezioni che ciascuno vi attribuisce, si tratta del più diffuso catalizzatore di passioni e di interessi, di speranze e di delusioni, di impegno e di utopie della seconda metà del XX secolo. E nel nuovo secolo non sembra che la sua presa sia significativamente diminuita, non fosse altro che per contestarlo»<sup>6</sup>.

Chiude il primo capitolo un quadro del rapporto – per molti versi problematico e ricco di criticità – tra l’Italia e la cooperazione. Parlarne è un pretesto, innanzitutto, per conoscere e capire meglio i comportamenti dei donatori, per quanto – ma forse anche in ragione di questo fatto – il nostro Paese non sia annoverabile tra i più virtuosi.

L’Italia, sul piano degli aiuti bilaterali, è da tempo, se non altro da un punto di vista quantitativo, uno dei peggiori donatori e diverse riserve pesano anche sulla qualità dell’impegno e degli interventi proposti. Ripercorse le principali fasi dell’evoluzione della cooperazione governativa italiana, si completa il quadro generale parlando di cooperazione non governativa e di cooperazione decentrata – avvicinandosi in questo modo ai due casi di studio poco oltre indicati.

Si continua a parlare di cooperazione internazionale anche nel secondo capitolo: dopo averla raccontata in quella che è stata la sua evoluzione, si completa il racconto del suo assetto attuale passando anche per le obiezioni che più di frequente le sono state rivolte. «Pubblico o privato, multilaterale o bilaterale, finanziario o tecnico, l’aiuto allo sviluppo ha suscitato diversi dibattiti [...] e sollevato molte critiche»<sup>7</sup>.

Si procede poi analizzando il rapporto tra la cooperazione e uno dei suoi principali “beneficiari”: il continente africano.

«Il dilemma dell’Africa ha afflitto più di una generazione di economisti e politici. Dagli anni sessanta a oggi, questo continente ha ricevuto oltre 500 miliardi di dollari in aiuti, eppure è ancora più povero di quando furono concessi i primi prestiti»<sup>8</sup>.

Un excursus su come la cooperazione ha lavorato e si è inserita nel continente è funzionale ad una maggiore comprensione dell’origine e delle ragioni di diverse critiche che le vengono mosse. In secondo luogo, in Africa restano ancora drammaticamente presenti estrema povertà e sottosviluppo<sup>9</sup> ed è qui, quindi, che (anche) la cooperazione è chiamata a trovare risposte puntuali, efficaci ed efficienti ai bisogni dei più poveri.

Tema del terzo capitolo è il turismo. Anche in questo caso, si parte cercando di definire un quadro generale di riferimento. Settore a lungo sottostimato, soprattutto nel suo avere effetti

---

<sup>6</sup> BOTTAZZI 2007, p. 9.

<sup>7</sup> DROZ 2007, p. 248.

<sup>8</sup> NAPOLETANI 2008, p. 187.

<sup>9</sup> L’Africa subsahariana è la regione più povera del mondo; nel continente il reddito pro capite è più basso che negli anni ’70. Tra il 1981 e il 2002, il numero di africani che vivono in condizioni di povertà è quasi raddoppiato. Non è migliorata l’aspettativa di vita: l’Africa è il solo continente in cui sia inferiore ai sessant’anni. Destano preoccupazione anche i tassi di alfabetizzazione, gli indicatori sanitari e gli squilibri di reddito (MOYO 2010, pp. 30-31).



trasversali, il turismo è stato studiato spesso solo ed esclusivamente in relazione a dinamiche circoscritte e ad impatti precisi<sup>10</sup>. Per averne una visione chiara è invece fondamentale cercare di considerarlo nella totalità degli effetti e delle conseguenze che la crescita di tale settore ha, a diversi livelli e in diversi ambiti.

In una trattazione che, seppur sintetica, cerca di fornire strumenti e riferimenti utili alla comprensione del fenomeno e alla successiva analisi dei due casi di studio, si raccontano comparsa ed evoluzione del turismo, i suoi assetti attuali, gli impatti della sua crescita e il suo rapporto con sviluppo e lotta alla povertà.

Il ruolo e il supporto offerto dalla cooperazione internazionale allo sviluppo del settore turistico sono aspetti generalmente poco analizzati<sup>11</sup>. Del resto, il turismo è stato per lungo tempo, nell'ambito della cooperazione, un tema marginale. E se, anche oggi, i fondi messi a disposizione per finanziare progetti legati al turismo non rappresentano che una minima parte del totale degli aiuti erogati, ad essere decisamente cambiata è la considerazione di cui gode l'attività, anche tra chi fa cooperazione, oltre che tra chi si occupa di sviluppo<sup>12</sup>.

Sono due progetti di cooperazione legati al settore turistico, i casi di studio che vengono analizzati nella seconda parte della tesi, dedicata al racconto e all'analisi di tali iniziative.

Il primo caso preso in esame è quello del *Pro Poor Tourism* (di seguito PPT) realizzato a Zanzibar dall'ONG italiana ACRA e co-finanziato dalla Comunità Europea. Lo sviluppo del turismo nell'isola è relativamente recente ma è avvenuto a passi forzati e con modalità decisamente impattanti. Gli investitori stranieri sono stati i protagonisti e i principali beneficiari di tale processo, a fronte di una popolazione locale fondamentalmente marginalizzata. Liberare il potenziale che il turismo può offrire – dal punto di vista economico, ambientale, sociale e culturale – era l'obiettivo del progetto che si è concluso a gennaio del 2009, dopo tre anni di attività.

L'analisi del progetto è preceduta da un racconto della storia e del presente dell'arcipelago, con un'attenzione particolare alla crescita del settore turistico.

La scelta del secondo caso di studio – sostenuta da pregresse attività di lavoro e di ricerca sul campo maturate da chi scrive – è ricaduta su *Turismo e Qualità Ambientale*, un progetto – come accennato in precedenza – realizzato a Djerba da un consorzio sardo-tunisino e co-finanziato dalla Regione Sardegna.

La filiera turistica nell'isola tunisina si è sviluppata lungo un percorso incentrato sulla moltiplicazione dell'offerta balneare a discapito delle matrici di impatto sociale ed ambientale. La condizione di maturità raggiunta da questa realtà – testimoniata anche dalla progressiva contrazione della redditività degli investimenti – spinge oggi l'azione istituzionale verso la ricerca di percorsi alternativi di minore impatto. Il progetto in questione, non a caso,

---

<sup>10</sup> BATTILANI 2001.

<sup>11</sup> HAWKINS, MANN 2007.

<sup>12</sup> Tra il 2003 e il 2004, i Paesi del DAC – ovvero i maggiori donatori di aiuti – hanno destinato a progetti legati al turismo appena lo 0,1% del totale degli aiuti ufficiali, per un totale di 77 miliardi di dollari). Tuttavia, è cresciuto e cresce il numero di attori coinvolti in progetti di cooperazione legati al turismo e crescono conseguentemente le iniziative. Sul tema comunque si ritorna, evidentemente, in seguito (ODI 2006; AIME 2005; CANESTRINI 2003).

si basa sull'adozione di standard internazionali di qualità ambientale, ma anche su una diversa possibilità di partecipazione alle scelte di sviluppo da parte delle popolazioni locali.

La scelta del progetto *Turismo e Qualità Ambientale* è inoltre funzionale alla trattazione del tema della cooperazione decentrata, forma estremamente attuale di intervento e ricca di opportunità, anche nel contesto sardo. Il focus non è su Djerba quanto semmai sul progetto; per questo motivo è diversa anche la trattazione fatta del contesto locale, rispetto allo spazio dedicato a raccontare Zanzibar. Del resto, non si mettono a confronto i due contesti o i rispettivi modelli di turismo, quanto semmai i due progetti.

In una struttura quasi a clessidra, da una prima parte che tratta e descrive i fenomeni più generali ai quali si fa riferimento (cooperazione, sviluppo e turismo), attraverso il filtro di due progetti, si conclude con un capitolo che riprende le fila del discorso. La tesi trova nel capitolo conclusivo una sintesi e un'analisi critica di quanto emerso nel corso della ricerca e – sgombrato il campo da immagini stereotipate e falsi miti sullo sviluppo, sulla povertà, sul turismo e sulla stessa Africa – offre le sue risposte alle domande che l'hanno motivata.

## PARTE PRIMA

*Se le elemosine venissero date solo per compassione, i mendicanti  
sarebbero tutti quanti morti di fame.*

Friedrich Nietzsche

# 1. LA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE ALLO SVILUPPO

Per Politica di cooperazione allo sviluppo (Pcs) si intende, in termini generali, l'insieme di politiche «che mirano a creare le condizioni necessarie per lo sviluppo economico e sociale duraturo e sostenibile in un altro paese. L'attuazione di tali politiche può essere realizzata da organizzazioni governative, nazionali o internazionali, o da organizzazioni non governative (ONG)»<sup>13</sup>.

È il cosiddetto aiuto pubblico allo sviluppo (APS, in inglese *Official Development Assistance* o ODA) – che il *Development assistance committee* (DAC)<sup>14</sup> definisce come risorse finanziarie pubbliche, sotto forma di doni o di prestiti a tasso agevolato, e/o assistenza tecnica – a costituire il grosso dei flussi di cooperazione<sup>15</sup>. «Le sue caratteristiche sono ricomprese nei termini utilizzati: si tratta di un aiuto, di natura pubblica e orientato allo sviluppo»<sup>16</sup>.

Quando si parla di aiuti, «si considerano assieme flussi di risorse molto diversi tra loro per la forma, per le motivazioni e per gli effetti che si propongono di produrre o che possono comunque produrre»<sup>17</sup>. Si tende a ridurre o a confondere la cooperazione con la sola assistenza umanitaria che invece costituisce solo una parte degli aiuti. Mentre l'assistenza umanitaria è volta a rispondere a situazioni di emergenza, a catastrofi naturali o a guerre, «lo scopo della Pcs è di favorire lo sviluppo duraturo di un paese e la fuoriuscita della popolazione dalle condizioni di povertà»<sup>18</sup>.

Dal momento della sua nascita ufficiale ad oggi, la cooperazione allo sviluppo ha conosciuto un'evoluzione complessa e significativa, «alternando momenti di notevole espansione in quantità e forme a momenti di forte crisi e ridefinizione»<sup>19</sup>. Diverse le fasi di questo cammino: «la nascita a Bretton Woods negli anni Quaranta, l'epoca del Piano Marshall

---

<sup>13</sup> BONAGLIA, DE LUCA 2006, p. 10.

<sup>14</sup> Fondato nel 1961, il Comitato per l'aiuto allo sviluppo (*Development assistance committee* – DAC) è il forum di confronto e discussione che coordina i principali Paesi donatori appartenenti all'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OECD – meglio nota con l'acronimo inglese OCSE). «Il Comitato lavora per l'armonizzazione delle politiche di cooperazione, la raccolta e disseminazione di dati, la produzione di linee guida e raccomandazioni per i donatori. La PCS di ciascun paese membro viene periodicamente esaminata ad opera di altri due paesi (*peer review*). Gli esaminatori valutano in che misura le raccomandazioni prodotte dal DAC sono state attuate, come la PCS del paese possa essere migliorata e quali esempi importanti per gli altri membri possano essere tratti» (*Ivi*, p. 37).

<sup>15</sup> I principali donatori fanno parte del DAC; «l'ultimo decennio, tuttavia, ha assistito a una crescita progressiva e sempre più significativa di un impegno diretto di paesi non appartenenti all'OECD» (GALTIERI 2010, p. 423).

<sup>16</sup> MELLANO, ZUPI 2007, p. 14.

<sup>17</sup> BOTTAZZI 2007, p. 306.

<sup>18</sup> (BONAGLIA, DE LUCA 2006, p. 14). Mentre «l'aiuto “allo sviluppo” in senso proprio, ossia “ogni apporto di risorse fornite ai paesi emergenti allo scopo di favorire il loro sviluppo economico ed il miglioramento dei livelli di vita”, [...] può avere, valutazioni e giudizi sia politici che di merito sugli obiettivi perseguibili; [...] gli aiuti umanitari non hanno l'obiettivo di risolvere i problemi strutturali di sottosviluppo di un paese, ma solo quello di tamponare una crisi contingente per salvare vite umane con un intervento gratuito ed equilibrato» (BOTTAZZI 2007, pp. 306-307).

<sup>19</sup> DANSERO 2008, p. 11.

negli anni Cinquanta, il decennio di industrializzazione negli anni Sessanta, il passaggio verso gli aiuti in risposta alla povertà negli anni Settanta, gli aiuti come strumento di stabilizzazione e adeguamento strutturale negli anni Ottanta, come baluardo di democrazia e *governance* negli anni Novanta, per culminare nell'odierna ossessione per gli aiuti come unica soluzione alla miriade di problemi dell'Africa»<sup>20</sup>.

Influenzata dal corso degli eventi, dal dibattito politico, dall'evoluzione della dottrina economica, la cooperazione ha attraversato sessant'anni di storia, arrivando ai giorni nostri mutata, non solo e non sempre nella forma. Sono comparsi nuovi attori e nuove motivazioni e il nuovo non si è necessariamente sostituito al vecchio. La stessa idea di sviluppo è mutata profondamente: l'evoluzione del pensiero è passata sul concetto, ampliandolo, modificandolo, rileggendolo, dandogli un senso diverso. La storia e quindi i fatti e le persone hanno poi fatto il resto: hanno vissuto teoria e pratica, stravolgendole, adattandole alle proprie esigenze, facendole proprie, rinnegandole, rivedendole e riformulandole.

«Negli anni Cinquanta, lo “sviluppo, generalmente accompagnato dall'aggettivo “economico”, era essenzialmente identificato con la crescita della quantità di beni e servizi a disposizione della popolazione, ossia dei livelli di vita. All'inizio del nuovo millennio, ogni definizione di sviluppo mette l'accento anche su numerosi altri elementi e, in particolare, sulla costruzione di potenzialità di realizzazione autentica degli essere umani, sulla costruzione di quelle che Amartya Sen [...] ha definito le *capabilities* delle persone e “sull'insieme delle cose che le persone possono fare” e “di quello che esse possono essere” [...]»<sup>21</sup>.

La cooperazione era chiamata a portare sviluppo, a liberare quei meccanismi – in principio soprattutto economici – che avrebbero permesso ai paesi più poveri<sup>22</sup> di mettersi al passo e raggiungere quelli più sviluppati, i paesi occidentali.

Sappiamo com'è andata a finire: sappiamo che non è finita. Lo sviluppo è lontano dall'essere un capitolo chiuso, un argomento esaurito, storia passata, un traguardo raggiunto. Tutt'altro. Lo sviluppo, anche solo in termini economici (per quanto il concetto nel tempo si sia ampliato e nei prossimi paragrafi si cercherà di raccontare come), non è arrivato per tutti.

La cooperazione internazionale, e quindi gli aiuti, sono stati ancorati al raggiungimento di tale sviluppo. Creata e strutturata per fare in modo che le economie dei Paesi poveri si allineassero a quelle dei Paesi ricchi, eventualmente, in questo senso, la cooperazione non ha raggiunto i suoi obiettivi.

---

<sup>20</sup> MOYO 2010, p. 37.

<sup>21</sup> BOTTAZZI 2007, p. 415.

<sup>22</sup> Ci sono stati e continuano ad esserci diversi termini e diverse espressioni per indicare i Paesi meno ricchi (poveri, sottosviluppati, in via di sviluppo, Terzo Mondo). Queste espressioni nascono in determinati contesti e spesso riflettono il pensiero o le visioni del momento; alcune sono caduti in disuso, altre continuano a coesistere (Cfr. BOTTAZZI 2007; MELLANO, ZUPI 2007). In questo scritto, se ne usano diverse, come sinonimi.

## 1.1 Dal Piano Marshall agli obiettivi del Millennio

### 1.1.1 Gli inizi. Il secondo dopoguerra e gli anni '50

L'origine della politica di cooperazione allo sviluppo viene normalmente fatta risalire all'immediato secondo dopoguerra. «Alcuni fanno coincidere il suo inizio con il Piano Marshall, per la ricostruzione dell'Europa, e con la creazione dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (Ocse) nel 1948. Altri ne mettono in evidenza le origini ideologiche e citano il celebre punto IV del discorso di Truman [...] che annunciava una nuova politica di aiuti ai paesi che qualificava come sottosviluppati»<sup>23</sup>. Secondo Dambisa Moyo invece, quella che lei definisce «la favola degli aiuti»<sup>24</sup> ha origine nel 1944 con la Conferenza di Bretton Woods e la conseguente istituzione del Fondo Monetario Internazionale e della Banca Mondiale.

Al di là di una singola data, è negli anni dell'immediato dopoguerra che si può rintracciare la creazione della cooperazione internazionale, in termini di principi, istituzioni e strumenti.

«Sia pure con strumenti contraddittori e imperfetti, gli anni dell'immediato dopo guerra furono pieni di fermenti innovatori e, per la prima volta, si gettarono le basi perché una comunità internazionale potesse esistere, dialogare e darsi strumenti istituzionali, ideologici e operativi in grado di avviare il percorso verso uno sviluppo e un governo mondiale. La cooperazione nacque in quell'atmosfera multilaterale, aperta e piena di speranze, del breve periodo che precedette la guerra fredda»<sup>25</sup>. Bretton Woods, la creazione del sistema delle Nazioni Unite, il Piano Marshall – i passaggi cruciali sono diversi.

È sempre in questo frangente storico che si impone l'idea di sviluppo<sup>26</sup>. L'accezione moderna di tale concetto nasce con il già menzionato presidente statunitense Harry S. Truman<sup>27</sup>. È il 20 gennaio del 1949 e il politico americano, nel discorso che inaugura il suo mandato, dichiara – nel quarto punto – che è necessario mettere a disposizione delle zone “sottosviluppate” del pianeta i benefici dei progressi scientifici e industriali (ottenuti nel mondo occidentale). È «il primo tentativo degli Stati Uniti di confrontarsi con i problemi del sottosviluppo e con le sue cause»<sup>28</sup>. Truman, stando alle sue parole, ha in mente «un programma di sviluppo basato sul concetto di equo scambio democratico»<sup>29</sup>; un progetto generoso – lo definisce Bevilacqua – «frutto di quell'impasto culturale, tipicamente americano, che mescola insieme ideali e senso degli affari»<sup>30</sup>.

---

<sup>23</sup> CARRINO 2005, p. 44.

<sup>24</sup> MOYO 2010, p. 36.

<sup>25</sup> CARRINO 2005, p. 43.

<sup>26</sup> «Alcuni autori ricercano le radici dell'idea negli scritti di Marx e Hegel, altri risalgono fino all'economista politico settecentesco Adam Smith o ancora più indietro fino all'Illuminismo europeo e alla sua innovativa concezione della trasformazione del mondo attraverso le scoperte scientifiche e l'intervento umano» (BLACK 2004, p. 18). Si tratta, come sottolinea ancora la Black, di interessanti excursus filosofici, indubbiamente affascinanti; ciononostante, con riferimento alle sue implicazioni pratiche, l'accezione moderna di sviluppo è decisamente più recente.

<sup>27</sup> BOTTAZZI 2007.

<sup>28</sup> TOSONE 2006, p. 2.

<sup>29</sup> Riportato da BLACK 2004, p. 18.

<sup>30</sup> BEVILACQUA 2008, p. 15.

Il celebre Piano Marshall, avviato giusto due anni prima, aveva ottenuto degli ottimi risultati<sup>31</sup>: «Gli aiuti avevano non solo restaurato le infrastrutture distrutte, portato stabilità economica, restituito speranza e offerto un futuro a popoli sconfitti, a nazioni in bancarotta e a terre devastate, ma avevano anche avvantaggiato la nazione donatrice, tenendo a galla l'economia statunitense quando il mondo circostante si era sbriciolato»<sup>32</sup>.

È a qualcosa di simile che pensa, probabilmente, Truman. Del resto, proprio come nel caso del Piano Marshall, anche rispetto ai cosiddetti Paesi in via di sviluppo era forte la necessità di estendere e consolidare l'influenza statunitense. L'aiuto allo sviluppo è quindi fortemente intriso di motivi politici; è proiettato sull'economia in un momento in cui l'economia è, decisamente, politica<sup>33</sup>.

Riuscire ad estendere l'influenza americana significa presto evitare che nuovi Paesi vengano infettati dal virus comunista. «Nel 1949 le scelte della guerra fredda erano appena state fatte e l'utopia multilaterale era già messa da parte. La visione di Truman affiancava alle azioni politiche e militari per contenere il comunismo, un grande programma di aiuti economici per sottrarre i paesi poveri alla sua influenza e portarli nel campo occidentale»<sup>34</sup>.

Nel corso degli anni cinquanta «la posta in gioco aumentò: il progressivo stallo tra l'alleanza occidentale e il blocco orientale e l'accelerazione della fuoriuscita delle potenze imperiali dalle colonie africane e asiatiche riconfermarono l'impellente esigenza strategica di rinchiudere i paesi "emergenti" di tutto il mondo nella sfera d'influenza statunitense»<sup>35</sup>.

Il mondo è diviso: da una parte, l'Occidente capitalistico; dall'altra, Unione Sovietica e Paesi comunisti. I nuovi Paesi che raggiungono l'indipendenza dopo la Seconda Guerra Mondiale cercano di sfuggire alla morsa di una divisione che è l'essenza della guerra fredda: nel 1955, alla Conferenza di Bandung<sup>36</sup>, nasce il Movimento dei Paesi non allineati che porta con sé il tentativo di affermare un'identità diversa, altra, dalla politica del Primo e del Secondo Mondo (filo statunitensi e filo sovietici), dal capitalismo e dal comunismo.

Lo sviluppo è visto, fondamentalmente, come progresso economico, mera crescita del reddito. Perché l'economia cresca, sono necessari investimenti; gli investimenti sono possibili se il Paese ha risorse. Tali risorse, in un sistema economico, sono costituite dai risparmi; ma nei Paesi poveri, i risparmi non ci sono o non sono sufficienti. La mancanza di risorse (ovvero

---

<sup>31</sup> «La convinzione che il Piano Marshall sia stato un successo è rimasta in gran parte indiscussa: senza dubbio è riuscito a restituire all'Europa occidentale una solida base economica, fornendo agli Stati Uniti lo strumento per influenzarne la politica estera, conquistare alleati e costruire solide fondamenta per un multilateralismo a guida americana» (MOYO 2010, p. 39).

<sup>32</sup> *Ivi*, p. 40.

<sup>33</sup> «Mentre la Guerra Fredda era costellata solo in parte da conflitti militari aperti (per esempio in Corea), gran parte della battaglia fra USA e URSS per l'egemonia mondiale fu combattuta in campo economico e su territorio straniero» (*Ivi*, p. 41).

<sup>34</sup> CARRINO 2005, p. 44.

<sup>35</sup> BLACK 2004, p. 18.

<sup>36</sup> Convocata da cinque governi asiatici di recente indipendenza, «Originariamente la conferenza non era ispirata da un comune progetto di non allineamento rispetto agli schieramenti della guerra fredda». A fare la differenza fu il «ruolo dominante assunto da alcuni dei partecipanti, come Nehru, Sukarno, Nasser, U Nu e Zhou Enlai, che riuscirono a sovrapporre alle tematiche di schieramento, nelle quali i 29 partecipanti erano impegnati, l'analisi di alcuni principi generali che avrebbero dovuto costituire come una sorta di guida del non allineamento» (DI NOLFO 2003, pp. 966-967).

di risparmi che diventino investimenti) va conseguentemente colmata dall'intervento dei paesi industrializzati, dai loro capitali.

«In assenza di un significativo risparmio interno e del capitale fisico e umano in grado di attirare investimenti privati, gli aiuti internazionali erano considerati l'unico modo per dare il la a maggiori investimenti che avrebbero quindi portato a una crescita economica più consistente. Agli occhi dei *policymakers*, non esisteva un'alternativa valida»<sup>37</sup>.

I Paesi poveri non hanno i mezzi per svilupparsi; ecco perché è necessario che i Paesi ricchi intervengano e suppliscano alla penuria di risorse. I Paesi ricchi devono investire in quelli poveri; i capitali spingeranno l'economia dei Paesi del Terzo Mondo dal vicolo cieco del sottosviluppo all'autostrada dello sviluppo.

È la cosiddetta teoria del *Big Push*, che diventa un pilastro delle politiche di cooperazione. È una concezione quasi meccanicistica, un processo semplice ed elementare: gli investimenti stranieri (sotto forma di aiuti) innescheranno una crescita economica che permetterà ai Paesi beneficiari di recuperare il ritardo di sviluppo, nell'arco di pochi anni (dieci, quindici), e di non avere più bisogno di aiuti<sup>38</sup>.

I paesi poveri differiscono da quelli ricchi nel grado di sviluppo: sono in ritardo rispetto a un processo che, nei paesi ricchi, è più avanzato. Il ruolo chiave nel processo di sviluppo (e modernizzazione) è affidato all'industrializzazione. Negli anni Cinquanta è all'industria che si guarda come chiave di volta del processo di sviluppo, come motore del cambiamento: è l'industria che può cambiare le sorti dei paesi poveri e aprire le porte allo sviluppo.

Dalla teoria alla pratica, questo ha implicato una convergenza di gran parte delle risorse disponibili verso l'industrializzazione dei Paesi poveri. L'agricoltura, nel corso di questo decennio, viene trascurata. Il ruolo dello Stato è, per forza di cose, centrale: è lo Stato che deve dirigere il processo di industrializzazione in Paesi dove il mercato, da solo, non riesce a produrre sviluppo. Il protagonismo statale deve colmare le inefficienze di mercati sottosviluppati, non competitivi e non concorrenziali. Spetta allo Stato gestire anche gli aiuti.

### **1.1.2 La prima Decade dello sviluppo e il debutto della Crociata**

Gli anni Sessanta vedono l'interesse per le tematiche legate allo sviluppo crescere e assumere una rilevanza ancora più forte, tanto a livello internazionale quanto a livello di singoli governi.

Le Nazioni Unite dichiarano gli anni Sessanta «Decade dello Sviluppo», a riprova della crescente attenzione che si sta concentrando attorno al tema. L'organizzazione internazionale fa appello ai paesi industrializzati perché aumentino le risorse destinate all'aiuto. Proprio in sede ONU, ci si prefigge l'obiettivo di destinare l'1% del prodotto interno lordo dei Paesi più ricchi ai programmi di cooperazione. Si cerca di fare in modo che i fondi trasferiti ai paesi poveri non siano volti solo ed esclusivamente alla coltivazione di alleanze militari ma che

---

<sup>37</sup> MOYO 2010, p. 41.

<sup>38</sup> BONAGLIA, DE LUCA 2006, p. 15.



concorrano alla crescita economica dei paesi sottosviluppati. L'aiuto diventa, almeno sulla carta, aiuto allo sviluppo.

L'obiettivo – lo sviluppo – appare tutt'altro che irraggiungibile: «quando il Decennio dello sviluppo ebbe inizio, la prospettiva di portare a termine il compito nell'arco di dieci anni, per pazzesca che possa sembrare, non appariva tanto irrealizzabile. Del resto, nel corso del XX secolo molti miracoli si erano compiuti anche in meno tempo, e tra i progressisti delle ex potenze coloniali era diffuso un forte desiderio di espiare i peccati della generazione passata contribuendo a creare un mondo più equo. Dai nuovi leader dei paesi in via di sviluppo provenivano messaggi di urgenza e impegno di pari intensità, e ben presto in tutto il mondo si evolsero o si crearono tutti i meccanismi necessari per realizzare lo “sviluppo”: la volontà politica e popolare si propagò ovunque»<sup>39</sup>.

L'ottimismo, che alla fine del decennio, per molti, sarà diventato delusione, è legato anche al fermento politico e a cambiamenti epocali che ridisegnano la mappa del mondo: nel solo 1960 vedono la luce ben 17 nuovi Stati africani. «La creazione di stati e governi africani indipendenti suscitò ondate di entusiasmo che [...] percorsero in lungo e in largo il continente. Sottrattesi alla repressione e allo sfruttamento coloniali, le popolazioni africane potevano guardare al futuro con un ottimismo che era in buona misura condiviso dalla comunità internazionale»<sup>40</sup>.

È, non a caso, l'Anno dell'Africa: si tratta di Stati nuovi, spesso ricchi di risorse e soprattutto desiderosi di riscatto. La decolonizzazione e quindi la fine del colonialismo sembrano aprire un nuovo capitolo della Storia, il mondo sembra diventare più “giusto” e perché lo diventi è fondamentale colmare il divario – anche materiale, economico – che separa il Sud dal Nord del mondo. Un mondo più giusto passa necessariamente per la lotta alla povertà ed è ai più poveri, «a coloro che vivono nelle capanne e nei villaggi di mezzo mondo e lottano per spezzare le catene della miseria di massa», che si rivolge John F. Kennedy al momento dell'inaugurazione della Decade dello Sviluppo delle Nazioni Unite. È a loro che il Presidente americano promette «il nostro massimo sforzo per aiutarli ad aiutarsi», dal momento che – continua – «se una società libera non è in grado di aiutare i molti che sono poveri non potrà mai servire i pochi che sono ricchi»<sup>41</sup>.

«Con l'amministrazione Kennedy, la consapevolezza dell'importanza della politica di assistenza ai pvs, emersa negli ultimi anni di Eisenhower, giunse a maturazione e si concretizzò in un programma di aiuti di più vasto respiro, sia per i maggiori stanziamenti approvati a questo fine, sia perché guidato da teorie economiche che si proponevano come strumenti per la modernizzazione non solo economica, ma anche sociale e politica di interesse società»<sup>42</sup>.

L'enfasi che caratterizza il debutto della crociata rispecchia un nuovo elemento che accompagna le politiche per lo sviluppo: i poveri vanno aiutati perché è “giusto”. C'è, in altre parole, un nuovo impegno politico, una sentita partecipazione; soprattutto nel caso degli Stati

---

<sup>39</sup> BLACK 2004, p. 22.

<sup>40</sup> CARBONE 2005, p. 51.

<sup>41</sup> Riportato da BLACK 2004, p. 21

<sup>42</sup> TOSONE 2006, p. 15.

Uniti, il principale donatore, un vero e proprio «obbligo morale e umanitario ad aiutare i paesi poveri a svilupparsi economicamente»<sup>43</sup>.

Questo non toglie che considerazioni di carattere più strettamente politico continuarono a motivare e muovere l'impegno dei Paesi sviluppati: «le considerazioni sulla sicurezza nazionale continuarono, di fatto, a rappresentare gli interessi prevalenti»<sup>44</sup>.

L'opinione pubblica occidentale – se non altro una parte di essa – comincia comunque a prendere coscienza delle condizioni nelle quali versa la maggioranza della popolazione mondiale. Lo sviluppo dei mass media e la loro crescente influenza nel penetrare l'immaginario collettivo cominciano a rendere più noto e sentito il problema del profondo squilibrio tra ricchi e poveri.

Per quanto riguarda la strategia economica, l'enfasi posta, fino a quel momento, sull'industria come motore di sviluppo, stava portando alla marginalizzazione del settore agricolo e dello sviluppo rurale nel suo complesso. Un decennio dopo, anche a causa di questa visione, il divario tra città e campagne era aumentato. Di conseguenza, si rivedono in parte le strategie e si riconosce il «ruolo strategico dell'agricoltura nei processi di sviluppo»<sup>45</sup>.

L'evoluzione della teoria economica porta a vedute più ampie. Restano dominanti le teorie della modernizzazione ma se ne aggiungono delle nuove; si riconosce l'importanza dei legami intersettoriali e, per esempio, dell'accesso ai mercati internazionali: la carenza di risparmio, insomma, non era l'unico vincolo che impediva lo sviluppo. I vincoli o comunque gli elementi da tenere in considerazione, sono numerosi: tra gli altri, l'economista statunitense Hollis Chenery, per esempio, «dimostra come, anche laddove la carenza di risorse umane e finanziarie (il c.d. vincolo interno) venisse alleviata, la crescita potrebbe ancora essere ostacolata dal mancato accesso ai mercati, beni e tecnologie non disponibili internamente (il c.d. vincolo esterno)»<sup>46</sup>.

L'accumulazione di quella massa critica di risorse necessarie a finanziare la crescita è perseguita anche con la sostituzione delle importazioni: si proteggono i settori nascenti, facendo in modo che si sviluppino al riparo dalla concorrenza internazionale. Allo stesso modo, si punta sulle esportazioni. Del resto, diversi Paesi africani – per esempio – erano (e sono) ricchi di materie prime<sup>47</sup>.

L'idea, comunque, che lo sviluppo sia un processo lineare che procede quasi meccanicamente, è ancora dominante. È dell'inizio del decennio la teoria degli stadi dello sviluppo economico dell'economista e sociologo americano Walt Whitman Rostow<sup>48</sup>, teoria

---

<sup>43</sup> MELLANO, ZUPI 2007, p. 172.

<sup>44</sup> *Ibidem*.

<sup>45</sup> *Ibidem*.

<sup>46</sup> BONAGLIA, DE LUCA 2006, p. 16.

<sup>47</sup> «L'Africa è il continente con la maggior concentrazione relativa di risorse naturali [...], con circa il 90% del platino, il 50% dell'oro e un (p.403) terzo dell'uranio, presenti sulla superficie terrestre. La sola Repubblica Democratica del Congo vanta il 70% del coltan e il 30% delle riserve mondiali di diamanti, mentre la Guinea è il maggiore esportatore al mondo di bauxite» (MERLER, RUNGI 2010, p. 404).

<sup>48</sup> L'opera che contiene la teoria in questione è *Gli stadi dello sviluppo economico*; in italiano il titolo è stato tradotto in questo modo, in realtà il termine utilizzato è *growth*, crescita. Come sottolinea Bottazzi, «è significativo che, come accadrà in numerosi casi successivamente, la traduzione del termine *growth* (crescita)

secondo la quale lo “sviluppo” è un processo per stadi<sup>49</sup>: Paesi ricchi e Paesi poveri si trovano semplicemente in stadi diversi di uno stesso processo il cui esito finale è il medesimo. Il destino dell’umanità è uno e unico: la modernizzazione, lo sviluppo, l’industrializzazione, l’occidentalizzazione. Per fare in modo che i Paesi poveri avanzino e passino a stadi successivi, lasciando la povertà per abbracciare lo sviluppo, sono necessarie delle risorse che possono essere fornite dai Paesi ricchi e già industrializzati. Che il ritardo di sviluppo sia fondamentalmente una questione risolvibile in tempi brevi attraverso massicci ma semplici trasferimenti di tecnologia e saperi è un’idea condivisa ancora dai più.

Nel corso del decennio evolve e si articola anche l’architettura istituzionale della cooperazione.

Sul fronte della cooperazione multilaterale, portata avanti dalle organizzazioni internazionali, il fermento non manca. È del 1960 la fondazione dell’IDA, l’Associazione internazionale per lo sviluppo, parte del gruppo Banca Mondiale. Nascono anche le Banche di sviluppo regionali, in Africa, Asia e America Latina.

La cooperazione bilaterale aumenta anche per effetto della decolonizzazione: le ex-madre patrie mantengono forti rapporti con le ex-colonie, anche attraverso aiuti allo sviluppo, raramente disinteressati. Allo stesso modo, anche altri paesi industrializzati – come Germania e Paesi scandinavi – promuovono i propri programmi di aiuto.

La componente politico-ideologico degli aiuti è dominante e per tutta la durata della Guerra Fredda l’erogazione di aiuti seguirà logiche strategiche. Gli aiuti non seguiranno gli effettivi bisogni dei più poveri e tantomeno si terrà conto di come tali aiuti verranno gestiti dalle autorità dei Paesi beneficiari.

Ciò nonostante, già a partire dagli anni ’60, quell’evoluzione motivazionale menzionata in precedenza si manifesta in azioni concrete e inaugura un cammino che porterà a un importante protagonismo della società civile, a favore di giustizia, partecipazione, equità e solidarietà<sup>50</sup>.

### **1.1.3 La Seconda Decade e i limiti dello sviluppo**

La convinzione che il sottosviluppo fosse un problema archiviabile attraverso una serie di investimenti in infrastrutture e il trasferimento del know-how tecnico dal Nord al Sud del mondo, già alla fine degli anni ’60 non incontra più un consenso unanime. Quell’ottimismo che all’inizio della prima decade dello sviluppo aveva spinto a credere che, nell’arco di un

---

venga reso in italiano con *sviluppo*, quasi a sottolineare la confusione di due termini che restano di significati chiaramente distinti e che vengono invece usati come sinonimi» (BOTTAZZI 2007, p. 103).

<sup>49</sup> Rostow individua 5 fasi di sviluppo che tutti i Paesi dovrebbero attraversare sequenzialmente e necessariamente: la società tradizionale; la fase delle condizioni preliminari per il decollo; il decollo; la maturità; il grande consumo di massa. È una teoria che si basa sulle esperienze delle regioni più avanzate dei paesi occidentali; il suo limite principale (o comunque il più evidente) è quello di non contemplare la possibilità che esistano altri tipi di sviluppo che non portino alla società dei consumi di massa dei paesi industrializzati.

<sup>50</sup> È nel 1969, ad esempio, che nasce la prima bottega del Commercio equo e solidale, in Olanda. È un chiaro segno di come una certa sensibilità stia trovando spazio in seno all’opinione pubblica e si stia concretizzando, diventando azione pratica, promossa dalla società civile (SCHUNK 1997).

decennio, i Paesi poveri avrebbero colmato il divario che li separava dalla minoranza ricca, meno di dieci anni dopo si era decisamente ridimensionato.

«L'idea che il “sottosviluppo” si potesse curare con una serie di investimenti nelle infrastrutture e nelle conoscenze tecniche era in realtà estremamente irrealistica. La condizione di “sottosviluppo” implicava l'assenza di qualsiasi infrastruttura, non solo fisica, ma anche politica, istituzionale, professionale, economica e amministrativa, per non parlare del sistema sanitario, della pubblica amministrazione e dei servizi previdenziali»<sup>51</sup>.

Ad inibire e limitare lo sviluppo non erano semplicemente l'assenza di infrastrutture fisiche e di conoscenze tecniche o la carenza di risparmio: il vuoto o comunque le mancanze erano anche, decisamente, di altra natura.

Tanto l'evidenza quanto l'evoluzione della teoria impongono come prioritaria la necessità di perseguire lo sviluppo guardando oltre la mera crescita economica.

Nel corso del decennio precedente, infatti, il PIL di numerosi Paesi poveri era effettivamente cresciuto a tassi sostenuti ma tale crescita aveva esercitato un impatto tutt'altro che significativo sulla maggioranza della popolazione dei Paesi in questione. La crescita del PIL aveva arricchito una minoranza e non si era tradotta in riduzione della povertà e della disoccupazione o in un miglioramento delle condizioni sociali.

Il cosiddetto *trickle down effect* per cui il miglioramento delle condizioni economiche – la crescita dell'economia – avrebbe avuto di riflesso – per percolazione o trascinamento – ricadute positive da un punto di vista sociale non aveva sortito gli effetti sperati<sup>52</sup>.

Peggio ancora: la rincorsa allo sviluppo “all'occidentale” aveva danneggiato l'economia tradizionale e di riflesso chi, dall'economia tradizionale, traeva sostentamento: le masse, povere.

Il concetto di sviluppo aveva perso credibilità e smalto e così anche la macchina della cooperazione internazionale volta a promuovere tale sviluppo.

Si impone la necessità di interrogarsi sui fallimenti della cooperazione e su come intervenire per migliorare l'efficacia degli aiuti.

Un impulso importante alla riflessione è dato dal Rapporto *Partners in development* redatto nel 1969 da una commissione internazionale presieduta da Lester Pearson, ex primo ministro canadese. Il cosiddetto Rapporto Pearson, commissionato dalla Banca Mondiale, era chiamato a indagare sull'impatto degli aiuti. Il quadro che ne emerge è impietoso: la commissione afferma che, nei confronti di tali interventi, il clima è carico di sfiducia e disillusione e auspica un cambiamento radicale ispirato a principi e considerazioni tutt'oggi largamente condivisibili.

Se da un lato si riconosce che lo sviluppo non poteva essere conseguito e ricercato nello stesso modo in paesi spesso decisamente diversi tra loro, dall'altro si sottolinea l'importanza che l'azione si ponga ovunque alcuni obiettivi comuni: non solo crescita economica ma redistribuzione della ricchezza, stabilità politica, attenzione alle dinamiche sociali.

---

<sup>51</sup> BLACK 2004, p. 22.

<sup>52</sup> BONAGLIA, DE LUCA 2006, p. 17.

Da un lato gli interventi vanno differenziati, a seconda del contesto nel quale si opera; dall'altro, gli obiettivi devono essere condivisi e – ancora una volta – devono andare decisamente oltre la crescita del PIL. Si richiama l'attenzione sulla condotta dei Paesi riceventi: perché gli aiuti siano efficienti è indispensabile una buona gestione degli stessi, così come è fondamentale che vengano messe in atto politiche economiche e sociali attente, coerenti e incisive.

Allo stesso modo, si incoraggiano i donatori a dare di più e a farlo badando maggiormente alla qualità dell'aiuto; in particolare si richiama l'attenzione sugli aiuti legati (che spesso beneficiano più il donatore che il ricevente) e sugli aiuti alimentari (che possono avere effetti devastanti sullo sviluppo agricolo dei paesi beneficiari). Per ristabilire fiducia negli obiettivi della cooperazione, secondo il rapporto Pearson, è necessaria anche la ridefinizione dell'indirizzo degli aiuti<sup>53</sup>.

Ad alimentare il dibattito è anche una serie di studi redatti dall'Organizzazione internazionale del lavoro – l'ILO – su lavoro, reddito ed eguaglianza, nei quali, tra le altre cose, si suggerisce di intervenire sull'aumento dell'occupazione nei Paesi del Sud del mondo e di porre tale questione al centro delle strategie di sviluppo.

La crescita del PIL infatti, di per sé, non assicura un miglioramento delle condizioni di vita delle masse e non incide sulla riduzione della povertà.

La redistribuzione diventa uno dei pilastri del nuovo paradigma di sviluppo: un input decisivo in questa direzione è dato dalla Banca Mondiale, gestione Robert McNamara, e dall'economista Hollis Chenery, col sostegno delle Nazioni Unite. Senza redistribuzione della ricchezza, della crescita economica beneficia solo una ristretta minoranza, mentre a pagare le conseguenze, economiche e sociali, degli sforzi messi in atto per promuovere tale crescita sono di norma, ancora una volta, i più poveri, i più deboli, le categorie meno tutelate.

Nel 1973 McNamara invita i governi dei paesi del Sud del mondo a concentrare i propri sforzi direttamente sulle frange più bisognose della popolazione.

La cooperazione, evidentemente, non è esentata. Si fanno più decisi e forti i richiami ad interventi volti alla riduzione della povertà e al miglioramento delle condizioni di vita dei più indigenti. Emerge la necessità di occuparsi dei bisogni essenziali (*basic needs*), riflesso di quella dimensione umana che lo sviluppo – e le politiche volte a promuoverlo – ha tendenzialmente trascurato negli anni precedenti.

Accesso all'acqua, vaccinazioni, case e scuole: sono questi alcuni dei bisogni essenziali ai quali tanto gli Stati quanto gli attori della cooperazione sono chiamati a prestare attenzione. «Il sempre più consistente numero di persone che vivevano in uno stato di assoluta indigenza, gli aumentati livelli di disoccupazione, le maggiori disparità di reddito, il peggioramento della bilancia commerciale e la sempre più forte sensazione che una reale e duratura crescita economica non si sarebbe verificata senza migliorare materialmente il tenore di vita dei poveri della società, richiedevano un cambiamento di rotta»<sup>54</sup>.

---

<sup>53</sup> Al rapporto Pearson, inoltre, si deve la formulazione dell'obiettivo (poi adottato dalle Nazioni Unite) di un aumento degli aiuti a coprire almeno lo 0,7% del PIL del Paese donatore.

<sup>54</sup> MOYO 2010, pp. 45-46.

Si suggerisce che a cambiare siano anche le modalità di intervento: il fallimento di diversi interventi di ampio raggio che si proponevano di agire dall'alto e su larga scala, lavorando sui grandi numeri, avevano – spesso miseramente – mancato il bersaglio. Tale recente bagaglio di fallimenti avvalorava la tesi, tra le altre, del consulente economico inglese Schumacher che proponeva – come alternativa a progetti su larga scala, calati dall'alto, scritti a Washington per essere implementati dall'altra parte del mondo – di puntare su interventi circoscritti, puntuali, “piccoli”, in grado di incidere su realtà locali precise.

La posizione di Schumacher – «piccolo è bello» – è rafforzata anche dal successo di diverse iniziative non governative che, al contrario degli aiuti degli attori istituzionali, nel loro piccolo lasciano il segno e si dimostrano – per quanto decisamente più limitati (negli obiettivi e nei mezzi) – più efficaci.

Gli aiuti non governativi, che riescono comunque ad incidere solo relativamente e spesso solo a livello locale, nei circoli ufficiali – tra chi lavora per lo sviluppo – continuano ad essere visti come un corpo estraneo; sono considerati come degli atti umanitari che poco possono fare per creare “vero” sviluppo. Estremizzando, si tratta di beneficenza.

Sicuramente le azioni intraprese dal settore non governativo sono generalmente disperse, non fanno parte di un insieme coerente, sono circoscritte e non necessariamente sostenibili; allo stesso modo, questo genere di intervento è pensato per arrivare direttamente alle persone e, in questo senso, raggiunge di frequente il suo obiettivo e dove arriva fa spesso la differenza.

Nel corso degli anni Settanta, le Organizzazioni Non Governative si impongono a tutti gli effetti come attori della cooperazione iniziando ad agire direttamente nei PVS, attraverso dei propri progetti di aiuto allo sviluppo.

Le ONG, espressione della società civile, contribuiscono ad arricchire il quadro degli attori della cooperazione; quadro per altro sempre più variegato: istituzioni governative e intergovernative, organizzazioni internazionali, Università, Fondazioni e programmi di beneficenza: il fronte è ampio e le visioni non sono necessariamente condivise.

La bandiera dello “sviluppo” ormai sventola su una miscela eterogenea e contraddittoria di imprese<sup>55</sup>.

Costretto dal confronto con una realtà sempre più intricata, il concetto di sviluppo si allarga per diventare un contenitore sempre più ampio di istanze di vario genere, non più centrate solo su aspetti puramente economici e non più riguardanti esclusivamente il Sud del Mondo.

«Le istanze inerenti allo sviluppo rientrarono nel più generale discorso relativo alla società industriale e alle minacce che essa poneva all'ambiente: non solo la crescita economica aveva chiaramente mancato di porre fine alla povertà, ma era anche sottoposta a un attacco da ogni possibile fonte»<sup>56</sup>.

L'eccessiva spinta su temi, soluzioni e ricette tutte improntate alla crescita del PIL aveva sortito anche la nascita di diversi fronti “anti-sviluppo”. Non necessariamente antagonisti, ma profondamente convinti della necessità di allargare i confini del dibattito ben al di là delle

---

<sup>55</sup> BLACK 2004, p. 25.

<sup>56</sup> *Ivi*, p.24.

questioni economiche, diverse voci, da diverse parti del mondo, si alzano contro la “mania dello sviluppo”. Si chiede maggiore attenzione alle dinamiche sociali e alle questioni ambientali ma si invita anche a riflettere sul modello di sviluppo dominante, fondato sulla crescita economica.

L’enorme incremento demografico porta a temere per le riserve di risorse non rinnovabili e l’uso che se ne sta facendo ma altri temi quali ad esempio urbanizzazione, desertificazione, diritti delle donne, tutela dell’ambiente, guadagnano visibilità.

È del 1972 il primo rapporto del Club di Roma – un’associazione non governativa che raccoglie personalità illustri tra cui scienziati, economisti, leader politici, intellettuali, attivisti dei diritti civili che si confrontano su grandi temi di interesse globale – sui limiti dello sviluppo. «Non si esagera se si afferma che quel rapporto ha rappresentato uno spartiacque nella ricerca teorica e nella pratica dello sviluppo, facendo entrare nel dibattito la dimensione dei “limiti” ambientali entro i quali lo stesso sviluppo si situa e deve situarsi»<sup>57</sup>.

Il messaggio è chiaro e mette in guardia chi pensa che la crescita, come intesa dal modello di sviluppo occidentale, possa essere infinita. Sono le stesse risorse sulle quali tale crescita è basata a non esserlo e il monito è volto a ricordarlo.

La crisi petrolifera dell’anno successivo lo sottolinea coi fatti: l’OPEC – l’Organizzazione dei paesi esportatori di petrolio – fa impennare i prezzi del greggio. Le conseguenze sono tante, pratiche e simboliche.

L’OPEC mostra i denti e cerca di dettare le regole; il Gruppo dei 77 ne approfitta e trova il coraggio per mettere in discussione i meccanismi che regolano commercio e finanza globali. Henry Kissinger, allora Segretario di Stato americano, dichiara che i Paesi industrializzati sono disposti a rivedere l’assetto delle principali istituzioni finanziarie e commerciali. In seno all’Assemblea Generale delle Nazioni Unite – nella quale i Paesi del Terzo Mondo hanno la maggioranza – si fa strada la proposta di un Nuovo Ordine Economico Internazionale, più equo e meno sbilanciato a favore dei più ricchi.

Il NIEO<sup>58</sup> è oggetto di due risoluzioni emesse dall’Assemblea Generale nel 1974 e nel 1975 che ne auspicavano l’istituzione; nel giro di pochi anni però la proposta decade perché non si trova un’intesa, tra gli stessi Paesi del Terzo Mondo, intorno ai principali prodotti primari diversi dall’oro nero.

La questione petrolifera formalizza l’inadeguatezza di un contenitore unico per Paesi che invece stanno diventando sempre più diversi tra loro. Da un lato, emergono con decisione i produttori di petrolio, Paesi che diventano estremamente ricchi. Dall’altro, anche come conseguenza, diversi altri Paesi vedono la propria crescita frenare, in alcuni casi arrestarsi.

La dicotomia Nord-Sud, Paesi sviluppati versus Paesi sottosviluppati, non basta a raccontare il mondo, ne riduce la complessità e non lo comprende. Il contenitore unico è insufficiente e la crisi petrolifera certifica tale insufficienza. Ammesso e non necessariamente concesso che tutti i Paesi del Terzo Mondo presentino degli elementi comuni, le strade che però stanno imboccando sono decisamente diverse.

---

<sup>57</sup> BOTTAZZI 2007, p. 357.

<sup>58</sup> Acronimo di New International Economic Order – Nuovo Ordine Economico Internazionale.

A parte poche eccezioni, le condizioni economiche di numerosi PVS nel corso degli anni Settanta sono peggiorate. Se gli shock petroliferi hanno arricchito enormemente alcuni, la maggioranza si è invece dovuta indebitare massicciamente, per far fronte all'aumento del prezzo del greggio. Allo stesso tempo, i prezzi di diversi beni esportati principalmente dai PVS sono letteralmente crollati, con conseguenze drammatiche su bilance commerciali già provate dalle scelte dell'OPEC.

L'Africa sub sahariana è tra le aree più in difficoltà dove la situazione è resa ancora più difficile da siccità e carestie.

#### **1.1.4 Il decennio perduto.**

La prova di forza dell'OPEC, a distanza di pochi anni, presenta un conto particolarmente salato. L'impennata del prezzo del petrolio fa le sue vittime soprattutto tra i paesi poveri che, come accennato in precedenza, per reggere l'aumento del prezzo del greggio sono costretti a indebitarsi in misura sempre maggiore.

La resa dei conti non si fa attendere.

Il 20 agosto 1982 il Messico sospende il pagamento degli interessi sul proprio debito e si dichiara impossibilitato a pagare. L'annuncio, evidentemente, genera il panico perché si temono effetti a catena. Del resto, vertono in condizioni simili a quelle messicane numerosi Stati dell'Africa e dell'America Latina.

L'intervento dei Paesi creditori e delle istituzioni finanziarie internazionali è tempestivo: si propone ai Paesi in difficoltà un piano per la ristrutturazione del proprio debito, accompagnato da nuovi e maggiori aiuti. La contropartita – ciò che si chiede ai debitori – è l'adesione ai famosi Piani di Aggiustamento Strutturale (PAS), «l'applicazione standardizzata e dall'alto (o dall'esterno) di misure economiche liberiste indipendentemente dalle specificità nei singoli paesi»<sup>59</sup>. «La crisi debitoria, da possibile causa di crack finanziario internazionale, diventava l'occasione per imporre un'unica politica economica a paesi pur diversissimi»<sup>60</sup>.

I PAS sono «pensati per curare le quattro patologie che si presumevano alla radice di ogni problema economico: cattiva pratica di governo, eccessiva intromissione dello Stato nell'economia, eccessiva spesa pubblica ed eccessiva diffusione della proprietà pubblica. Sacrifici sociali, liberalizzazione degli scambi, privatizzazione, miglioramento della prassi di governo erano all'ordine del giorno»<sup>61</sup>.

Meno Stato, più mercato: è questa l'essenza degli interventi proposti. Fondamentalmente si chiede agli Stati di fare un passo indietro e lasciare che il mercato sia libero di funzionare liberamente. L'impegno dello Stato deve rivolgersi all'eliminazione di quelle barriere che non permettono al mercato di lavorare e funzionare come dovrebbe e potrebbe.

Rigore nei conti e via libera al mercato, apertura al commercio e agli investimenti esteri, privatizzazioni: sono questi gli elementi principali di quello che l'economista John

---

<sup>59</sup> BELLUCCI 2010, p. 55.

<sup>60</sup> MELLANO, ZUPI 2007, p. 187.

<sup>61</sup> SACHS 2005, p. 87.



Williamson ha definito *Washington Consensus*, a rimarcare il ruolo di primo piano che Banca Mondiale, Fondo Monetario Internazionale e Dipartimento del tesoro degli Stati Uniti – tutte istituzioni con sede, appunto, a Washington – hanno avuto nell’elaborazione di tali misure.

Al vertice delle più importanti istituzioni finanziarie internazionali è arrivata una nuova generazione di economisti liberisti e del resto gli anni ’80 sono anche gli anni di Ronald Reagan e Margaret Thatcher, entrambi conservatori ed entrambi convinti sostenitori del libero mercato.

A cambiare quindi è la visione di insieme e non solo il modo di vedere i mali che affliggono i Paesi poveri. Si riafferma prepotentemente la centralità del mercato, in relazione al buon andamento dell’economia e al perseguimento dello sviluppo. L’intervento pubblico in campo economico va decisamente ridotto, praticamente marginalizzato. Misure protezionistiche volte a difendere le nascenti industrie nazionali, la fissazione dei prezzi a livello centrale, la nazionalizzazione di settori economici chiave: sono tutte misure aspramente criticate che non vanno replicate.

Si ribalta la visione in precedenza dominante; si volta pagina.

I Piani di aggiustamento strutturale impongono scelte nette e forti tagli alla spesa pubblica, richiedono sacrifici importanti e hanno ricadute spesso drammatiche sulle frange più povere della popolazione. Se i fini sono comprensibili<sup>62</sup>, i mezzi invece diventano presto oggetto di dura critica<sup>63</sup>. Rigore nei conti si traduce in tagli alla spesa pubblica: le conseguenze sono spesso drammatiche e a farne le spese sono i più poveri – che già vertono in condizioni difficili. «Dobbiamo far morire di fame i nostri bambini per pagare i debiti?» è ciò che chiede Nyerere dalla Tanzania<sup>64</sup>.

I grossi sacrifici iniziali vengono imposti nella promessa di un ritorno futuro. In realtà, diversi Paesi che aderiscono ai PAS restano intrappolati in condizioni di arretratezza e povertà e i PAS, in effetti, saranno presto oggetto di critiche durissime<sup>65</sup>.

Vincolare gli aiuti all’adozione dei PAS non è l’unica novità: negli anni ’80 la politica di cooperazione allo sviluppo conosce diversi cambiamenti – tanto nella teoria quanto nella pratica.

La riduzione del ruolo dello Stato nella sfera economia non si ferma alla sola politica interna ma influenza anche le politiche di cooperazione. Il protagonismo statale non aiuta l’economia: è questo il pensiero dominante – che si traduce anche in una generale riduzione degli aiuti allo sviluppo. Sotto il governo della “Lady di Ferro”, gli aiuti allo sviluppo

---

<sup>62</sup> «Nel progetto di aggiustamento strutturale erano contenuti elementi di verità» (*Ibidem*).

<sup>63</sup> «I PAS o il neoliberalismo, malgrado qualche successo ottenuto sul piano dell’integrazione regionale, hanno prodotto sistemi educativi in declino, una riduzione della diversificazione economica e una perdita di valore aggiunto nelle produzioni africane» (BELLUCCI 2010, p. 57).

<sup>64</sup> (BLACK 2004, p. 28). «Molti sono i leader africani che esprimono apertamente la propria critica e il proprio disappunto nei confronti delle politiche neoliberali imposte dal Consenso di Washington all’Africa. Tuttavia, sono pochissimi coloro i quali hanno osato opporsi ai PAS» (BELLUCCI 2010, p. 56).

<sup>65</sup> «Queste politiche hanno precipitato i più deboli e poveri dei paesi indebitati in una stagnazione economica pesante e hanno rappresentato, per i più dinamici, un vincolo pesantissimo soprattutto per le politiche sociali a favore degli strati sociali più deboli e marginali» (BOTTAZZI, p. 319). Il giudizio di Sachs è anche più duro: «Tali programmi avevano scarso valore scientifico e hanno prodotto scarsissimi risultati. All’inizio del ventunesimo secolo l’Africa era più povera che alla fine degli anni Sessanta (quando FMI e Banca Mondiale si erano presentate per la prima volta sulla scena africana) [...]» (SACHS 2005, p. 202).

stanziati dal Regno Unito si rivitalizzano solo in funzione di un puro calcolo economico: si investe solo nei casi in cui si rileva la possibilità di alimentare l'industria britannica, i suoi consulenti e le sue società. Non c'è nessuno slancio altruistico, alcuna intenzione di contribuire eticamente ad alleviare la povertà di Paesi fratelli: si tratta di altri mercati, della possibilità di trovare sbocchi per i prodotti britannici.

Operativamente la politica di cooperazione allo sviluppo cambia anche in relazione alle modalità di erogazione degli aiuti. Si passa dal finanziare singoli progetti a lanciare programmi di aiuto decisamente più articolati; lo sforzo è quello di razionalizzare gli interventi e fare in modo che non siano isolati ma parte di un insieme coerente. Molti donatori, in misura crescente, erogano assistenza direttamente al settore privato o attraverso le ONG.

Le iniziative private e non statali aumentano sensibilmente. La società civile e le iniziative volontarie assumono un ruolo di primo piano. Tanto al Nord quanto al Sud del mondo, le ONG guadagnano spazi importanti e ne viene decisamente riconsiderato il valore.

Le ONG si impongono per i risultati che raggiungono ma anche per il fatto di essere espressione della società civile: sono portatrici di una visione diversa, alternativa alla politica estera. Il loro impegno è decisamente più genuino, non mosso da calcoli politici. È diverso l'approccio, è diverso il modo di lavorare, è diverso il risultato delle loro azioni: «Una delle cose che riuscirono a fare, mentre i governi non ne erano stati in grado, fu quella di raggiungere i settori più poveri della società. Il fatto che lo sviluppo non si fosse affermato tra i gruppi più svantaggiati era ormai sempre più palese: soprattutto in Africa, ma anche in altri continenti, la distruzione dei sistemi economici tradizionali e la mancata offerta di alternative praticabili stava creando un abisso. Negli ambienti internazionali si parlava fin troppo di “reti di sicurezza”, ma se si eccettuano gli interventi di portata ristretta delle ONG, nei luoghi dove erano necessarie quelle reti non si fecero mai vedere»<sup>66</sup>.

Le ONG vanno dove nessuno vuole andare, lavorano con chi e per chi nessuno lavora: i poveri – nel senso di persone e non di Stati.

La geografia mondiale della povertà, nel frattempo, è cambiata e si è fatta ancora più variegata. Tre decenni di politiche di sviluppo non avevano sconfitta la povertà e, al contrario, la situazione si era aggravata per la crisi del debito e per strategie economiche contraddittorie rivelatesi controproducenti.

I sistemi economici tradizionali erano stati sacrificati in nome di una modernizzazione che sembrava poter rispondere ai problemi di tutti e dalla povertà – che in tanti, troppi casi, era semplicemente povertà monetaria, un'arretratezza misurata su standard occidentali – si era passati alla miseria più nera. Con conseguenze nefaste non solo dal punto di vista economico ma anche sociale, ambientale e culturale. Si erano poste ipoteche pesanti sul futuro, zavorre che avrebbero compromesso la risalita.

Il Terzo Mondo è ormai diviso: da un lato, c'è l'Africa, che sembra cadere nel baratro a causa di siccità, carestie, disordini politici, guerre civili e una produzione alimentare incapace di seguire l'incremento demografico. Dall'altro, ormai dagli anni '70 e dalle scelte dell'OPEC

---

<sup>66</sup> BLACK 2004, pp. 28-29.

è emerso un gruppo di Paesi mediorientali incredibilmente ricchi. Gli anni '80 registrano inoltre l'affermazione delle cosiddette tigri asiatiche, Paesi la cui crescita non è legata al petrolio e che dalla condizione di sottosviluppo cominciano a presentare i tratti di economie sviluppate.

«La descrizione uniforme di situazioni tanto diverse con l'espressione "in via di sviluppo" non appariva più appropriata, per non parlare dell'assegnazione di una comune soluzione basata sullo "sviluppo"»<sup>67</sup>.

È la realtà delle cose ad imporre la necessità di cambiare il modo di vedere e di guardare al resto del mondo "non sviluppato". Era evidente che ci fossero dei paesi realmente in via di sviluppo; allo stesso modo tante evidenze chiarivano il fatto che diversi altri Paesi (e per lo meno un continente) non erano affatto in via di sviluppo.

Per la cooperazione ci si riferisce agli anni '80 come al decennio perduto: non solo le risorse destinate allo sviluppo diminuiscono ma addirittura il trasferimento di risorse dai Paesi ricchi a quelli poveri inverte il proprio senso di marcia. Il pagamento dei debiti contratti precedentemente supera infatti il flusso degli aiuti, degli investimenti e dei prestiti privati.

Si è giunti al paradosso: gli effetti degli aiuti stanno condannando diversi paesi al sottosviluppo. I ricavi delle esportazioni servono per ripagare il debito e non ci sono risorse da liberare nel processo di sviluppo – per alleviare la povertà e migliorare le condizioni di vita dei cittadini.

Nell'arco del decennio almeno 60 Paesi in via di sviluppo registrarono una riduzione del proprio reddito pro capite.

### **1.1.5 Una nuova piattaforma di confronto: lo sviluppo sostenibile**

«Gli anni novanta costituiscono per le politiche di cooperazione, come per gli studi sullo sviluppo, una fase di svolta e di ripensamento»<sup>68</sup>.

Il decennio si apre col collasso dell'Unione Sovietica, la fine della guerra fredda e quindi anche del Terzo Mondo. Il capitalismo ha vinto: è la fine della storia – «secondo l'infelice metafora di Francis Fukuyama»<sup>69</sup>.

L'industria degli aiuti resta in piedi e affronta nuove sfide. «Con la fine del bipolarismo, fenomeni quali la ridefinizione del legame, in precedenza esistente, tra la concessione degli aiuti e la difesa dei propri interessi strategici, l'aumento dei flussi di capitale privato verso i paesi in via di sviluppo, i problemi fiscali di gran parte dei paesi di industrializzazione avanzata, la crescita progressiva dei flussi migratori e l'emergere dei paesi dell'est [...] concorrono a porre la sfida di un profondo riorientamento delle politiche di cooperazione allo sviluppo»<sup>70</sup>.

C'è una nuova parte di mondo che necessita di aprirsi allo sviluppo. La difficile transizione al mercato delle ex repubbliche sovietiche è uno dei temi caldi di un decennio che vedrà

---

<sup>67</sup> Ivi, p. 26.

<sup>68</sup> IANNI 2004, p. 67.

<sup>69</sup> BELLUCCI 2010, p. 161 (si riferisce a FUKUYAMA 1996).

<sup>70</sup> IANNI 2004, p. 67.

anche le crisi finanziarie di diversi Paesi asiatici – considerati, prima del tracollo, esempi da emulare – della stessa Russia e del Brasile; accompagnate dal perdurante e per certi versi crescente ritardo dell’Africa e dell’America Latina.

Le emergenze non mancano: l’Aids, esplosa nel decennio precedente, ha già ucciso trenta milioni di persone, soprattutto nel continente nero<sup>71</sup>. Esplodono diverse tensioni politiche, sotto controllo durante la guerra fredda, e il miracolo economico asiatico sembra giunto al capolinea.

Il concetto di sviluppo conosce nuove evoluzioni e cambia anche – conseguentemente – la cooperazione internazionale. Già alla fine degli anni ’80, i Piani di aggiustamento strutturale – come accennato in precedenza – diventano oggetto di critiche feroci, provenienti non solo dal ristretto ambito degli addetti ai lavori. Si è critici, più in generale, verso il modello neoliberista che ha pregnato tanto le politiche interne di numerosi donatori, quanto le politiche di cooperazione.

Per l’ennesima volta si richiama l’attenzione sugli impatti sociali di determinate scelte, condotte, strategie e teorie economiche. Allo sviluppo continua a mancare un volto umano.

La Banca Mondiale fa un parziale dietrofront e nel 1990 pubblica il *World Development Report*, mettendo la povertà al centro del dibattito intorno allo sviluppo e alla cooperazione internazionale. Nello stesso anno, lo UNDP introduce l’Indice di sviluppo umano (ISU), «un primo importante passo nella realizzazione di indicatori che consentano un approccio più completo e complesso al tema dello sviluppo umano»<sup>72</sup>. Il PIL è un indicatore economico e non la misura dello sviluppo; per quanto lo sviluppo abbia una dimensione economica, tale dimensione non è che un singolo aspetto di una questione ben più ampia e articolata – l’ISU risponde all’esigenza di trovare altri indicatori e di allargare gli orizzonti di riferimento<sup>73</sup>.

«E’ l’inizio della fine della dittatura del denaro. Lo sviluppo viene definito come l’aumento delle opportunità e delle capacità delle persone»<sup>74</sup>.

Del resto è negli anni ’90 che conosce un riconoscimento ufficiale anche un nuovo concetto, quello di sviluppo sostenibile, «seducente parola d’ordine che congiunge il vecchio millennio al nuovo»<sup>75</sup>: “uno sviluppo che risponde ai bisogni del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di rispondere ai loro”<sup>76</sup>.

---

<sup>71</sup> BLACK 2004, p. 29.

<sup>72</sup> LANZA 2006, p. 30.

<sup>73</sup> L’indice prende in considerazione l’aspettativa di vita, il grado di istruzione degli adulti, le iscrizioni a scuola dei ragazzi e il PIL pro-capite; «ha avuto e continua ad avere un ruolo molto importante, e ha consentito di aprire un ampio dibattito sulle misure dello sviluppo. Anche grazie a questo indicatore si sono registrati da più parti importanti stimoli diretti alla revisione complessiva della contabilità nazionale al fine di tener conto, nella misurazione del benessere, di una pluralità di dimensioni, e non solo degli aspetti e delle misure macroeconomiche» (*Ivi*, p. 30).

<sup>74</sup> (SCHUNK 1997, p. 13). La riflessione su questo tema, come sottolinea lo stesso Schunk, riceve un grande contributo dagli studi del futuro Premio Nobel per l’economia, Amartya Sen.

<sup>75</sup> TURCO 2010, p. 170.

<sup>76</sup> Il cammino del concetto è lungo ma è il rapporto *Our Common Future* – noto anche come rapporto Brundtland – della Commissione Mondiale per l’Ambiente e lo Sviluppo che nel 1987 consacra l’espressione sviluppo sostenibile; del resto già proposta anni prima (dall’UICN nel 1980 nel suo rapporto sulla Strategia Mondiale della Conservazione).

Lo sviluppo sostenibile è uno sviluppo economicamente efficace, socialmente equo ed ecologicamente sostenibile; un processo che concilia l'ecologia, l'economia e il sociale, individuando un circolo virtuoso fra questi tre poli, «diventando il simulacro ideologico di un'umanità che, pur perseguendo obiettivi di crescita economica, dichiara di non voler ignorare le responsabilità che ne conseguono»<sup>77</sup>.

È alla Conferenza delle Nazioni Unite di Rio de Janeiro su Ambiente e Sviluppo del 1992 che il concetto di sviluppo sostenibile si impone. Per quanto in tale occasione non si riesca ad andare al di là di una generica serie di dichiarazioni sulla necessità di preservare la biodiversità, proteggere il pianeta dai cambiamenti climatici e difendere le foreste tropicali – Rio ha comunque costituito una tappa decisiva per l'impegno a favore dello sviluppo sostenibile e della tutela ambientale<sup>78</sup>.

Il paradigma della sostenibilità rende più evidente il nesso tra ambiente e sviluppo e quindi la necessità di agire su più livelli: è evidente che il degrado ambientale è legato alla povertà e per prevenirlo e limitarne i danni è necessario lavorare su più fronti.

La sostenibilità è uno dei concetti chiave emersi negli anni '90 ma – come emerge già da quanto esposto – non l'unico: nel corso del decennio, infatti, «l'idea di sviluppo si è tinta di svariate sfumature: una di queste era quella dello “sviluppo umano”, che combinava in modo adeguato i criteri del progresso sociale con quelli del progresso economico; un'altra era quella dello “sviluppo sostenibile”, che teneva conto dell'esigenza di conservare le risorse naturali, e una terza era quella dello “sviluppo partecipativo”, che rispecchiava le preoccupazioni sulla democratizzazione e i diritti umani sorte al termine della guerra fredda»<sup>79</sup>.

Il concetto di sviluppo si evolve e anche in seno alla cooperazione non mancano nuovi concetti, nuove dinamiche e nuove prospettive intorno alle quali si cerca di ridisegnare l'azione. *Governance*, *empowerment*, potere locale e decentramento; la cooperazione cerca di allinearsi alle nuove idee<sup>80</sup>. L'Occidente insiste sulla necessità di una buona *governance* – «un eufemismo per indicare la necessità di istituzioni forti e credibili, leggi trasparenti ed economie libere dalla corruzione dilagante»<sup>81</sup> – e della democrazia, «l'ultimo rifugio del donatore, il tentativo in extremis di mostrare che, se soltanto fossero esistite le condizioni politiche adeguate, gli interventi umanitari avrebbero funzionato»<sup>82</sup>.

---

<sup>77</sup> TURCO 2010, pp. 170-171.

<sup>78</sup> È a Rio che nasce anche l'Agenda 21, un ampio ed articolato “Programma di Azione” per la Comunità internazionale, l'ONU, i Governi, le ONG ed il settore privato, che tratta gli aspetti economici e sociali dello sviluppo, i problemi della conservazione e gestione delle risorse, il ruolo delle principali categorie sociali ed indica strategie d'azione per lo Sviluppo Sostenibile.

<sup>79</sup> BLACK 2004, p. 30.

<sup>80</sup> «Il concetto di *governance* (decentramento e partecipazione al potere da parte delle istituzioni locali) sostituisce quello di classico di *government* (controllo statale e centrale del potere). Vengono adottati altresì la *sussidiarietà* (le decisioni devono essere prese a livello organizzativo il più basso possibile), il *potere locale* (partecipazione e responsabilizzazione degli attori locali nella gestione del potere) ed *empowerment* (mettere le persone in grado di organizzare ed influenzare il loro accesso alle conoscenze, al processo politico, finanziario, sociale ed alla gestione delle risorse naturali). Modalità e parole che vengono ad aggiungersi al gergo della cooperazione internazionale» (SCHUNK 1997, p. 15).

<sup>81</sup> MOYO 2010, p. 54.

<sup>82</sup> Ivi, p. 55.

Prende forma nel corso del decennio un dualismo sempre più marcato tra sviluppo ed emergenza: una parte importante dei fondi destinati alla cooperazione viene destinata agli aiuti umanitari e si moltiplicano, di conseguenza, le organizzazioni attive su questo fronte. Si fa sempre più accentuata la necessità, per qualsiasi organizzazione, di emergere a livello di visibilità – «sono gli anni della “visibility”»<sup>83</sup> – in modo tale da attirare maggiori finanziamenti possibili. La concorrenza tra gli attori della cooperazione raggiunge punte estreme.

Allo stesso modo, le istituzioni rivedono la propria azione

La Banca Mondiale introduce, dal 1995, i *Poverty Reduction Strategy Paper* (PRSP), che sostituiscono i piani di aggiustamento strutturale e che mettono al centro del dibattito e dell'azione pratica di sviluppo la lotta alla povertà, enfatizzando su partecipazione e buon governo. I PRSP «spiegano in che modo il maggiore reddito, derivante dagli aiuti ma soprattutto dall'effetto delle riforme sulla crescita, debba essere utilizzato al fine di ridurre la povertà. Vengono elaborati congiuntamente dalle autorità locali, dai rappresentanti della società civile del paese beneficiario e dai donatori: non è uno strumento imposto e calato dall'alto ma una strategia condivisa, elaborata dal numero maggiore possibile di portatori di interesse»<sup>84</sup>.

Il DAC adotta nel 1996 un documento strategico sul ruolo della cooperazione allo sviluppo nel Ventunesimo Secolo e pone riduzione della povertà e sviluppo sostenibile al centro della PCS.

Continua a crescere il ruolo delle ONG, tanto al Nord quanto al Sud del Mondo. Quando la partecipazione diventa un valore, alle ONG viene riconosciuto il merito di rappresentare realtà vicine al territorio – e in questo si riconosce il loro ruolo, anche di portavoce.

Nel 1997 viene conferito il Premio Nobel per la Pace ad una ONG americana coordinatrice della campagna internazionale volta a mettere al bando le mine antiuomo (ICBL – International Campaign to Ban Landmines); due anni dopo, lo stesso riconoscimento viene assegnato ad un'altra ONG: Medici Senza Frontiere.

### **1.1.6 Gli Anni Zero e gli Obiettivi del Millennio**

È a New York, nel corso della Sessione Speciale dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite – dal 6 all'8 settembre del 2000 – che 189 tra Capi di Stato e di Governo approvano la *Dichiarazione del Millennio*, sottoscrivendo l'impegno a dimezzare la povertà assoluta nel mondo entro il 2015, per poi sradicarla entro il 2025. Nella Dichiarazione si definiscono 8 obiettivi – gli ormai celebri Obiettivi del Millennio<sup>85</sup>:

1. Eliminare la povertà estrema e la fame – dimezzando, entro il 2015, la percentuale di persone che vivono con meno di un dollaro al giorno e di persone che soffrono la fame.

---

<sup>83</sup> SCHUNK 1997, p. 14.

<sup>84</sup> BONAGLIA, DE LUCA 2006, p. 25.

<sup>85</sup> Gli 8 Obiettivi sono articolati in 18 traguardi intermedi, misurabili attraverso 48 indicatori oggettivamente verificabili e soggetti a un monitoraggio regolare e continuo.

2. Diffondere l'istruzione elementare a livello universale – facendo in modo che, entro il 2015, ogni bambino, nel mondo, sia in grado di portare a termine il ciclo completo di istruzione primaria.
3. Promuovere le pari opportunità e l'*empowerment* delle donne – eliminando le disuguaglianze di genere nell'istruzione primaria e secondaria entro il 2005 e a tutti i livelli entro il 2015.
4. Ridurre la mortalità infantile – riducendo di due terzi, entro il 2015, il tasso di mortalità infantile dei bambini al di sotto dei cinque anni.
5. Migliorare la salute materna – riducendo il tasso di mortalità materna di tre quarti, entro il 2015.
6. Combattere l'HIV/AIDS, la malaria e le altre malattie – arrestare e invertire la tendenza alla diffusione dell'HIV/AIDS, della malaria e di altre malattie, come la tubercolosi.
7. Assicurare la sostenibilità ambientale – integrando i principi di sviluppo sostenibile nelle politiche e nelle azioni, arrestando la perdita delle risorse ambientali e intervenendo sulle condizioni abitative dei poveri.
8. Sviluppare un partenariato globale per lo sviluppo sostenibile – attraverso la cooperazione internazionale, una liberalizzazione del commercio che risponda ai bisogni dei paesi poveri, la riduzione e la cancellazione del debito, il massiccio trasferimento di tecnologie.

Gli Obiettivi del Millennio – spesso citati con l'acronimo inglese MDG – rappresentano un nuovo inizio, tanto per lo sviluppo quanto per la cooperazione che cerca, nuovamente, di reinventarsi<sup>86</sup>. Nell'ultima parte degli anni '90, del resto, «cominciò a manifestarsi una certa stanchezza da parte dei donatori»<sup>87</sup>: il volume degli aiuti calava, così come la fiducia nelle reali capacità della cooperazione di portare sviluppo<sup>88</sup>.

Lotta alla povertà, misure a sostegno della sostenibilità, la salute, le pari opportunità, la cooperazione, l'istruzione e l'ambiente: sono diverse le dimensioni che caratterizzano lo sviluppo targato Terzo Millennio.

La cooperazione internazionale è chiamata in causa esplicitamente in relazione alla costituzione di un partenariato globale per lo sviluppo – l'ottavo obiettivo – ma gli otto MDG diventano, più in generale, la nuova cornice dell'azione. È a questi obiettivi che devono ispirarsi gli operatori del settore; è a questi obiettivi che devono allinearsi azioni, tattiche e

---

<sup>86</sup> Allo stesso tempo, nascono come risultato di un processo storico e quindi raccontano dell'evoluzione, teorica e pratica, della cooperazione e del concetto stesso di sviluppo. «È stata la sintesi finale dei risultati di un decennio di conferenze internazionali delle Nazioni Unite sullo sviluppo, culminate appunto negli Obiettivi di sviluppo del millennio (*Millennium Development Goals*, MDGs), che a loro volta ricalcano l'elaborazione formulata quattro anni prima dall'OCSE (attraverso gli *International Development Goals*)» (ZUPI 2009, p. 3).

<sup>87</sup> MOYO 2010, p.57.

<sup>88</sup> «I dubbi e le perplessità circa l'efficacia sono accompagnati da una diminuzione delle risorse monetarie disponibili che porta a parlare in modo ricorrente di “stanchezza dell'aiuto”, *aid fatigue*. Nel 2001, l'aiuto pubblico allo sviluppo dei paesi membri del DAC raggiunge lo 0,22% del PNL (65,5 miliardi di dollari US, in termini assoluti, diretti verso i PVS e i paesi in transizione), mentre negli anni '70 e '80 aveva rappresentato una percentuale dello 0,33%. La contrazione dell'APS risulta ancora maggiore quando si prende in considerazione che aiuto umanitario e riduzione del debito [...] contribuiscono a sottrarre risorse alle iniziative di sviluppo, cioè che la diminuzione dei finanziamenti è accompagnata anche da un cambiamento di ciò che i donatori calcolano come aiuto» (IANNI 2004, p. 74).

strategie. La cooperazione è parte della strategia ma lo sviluppo è una dinamica decisamente più ampia che non si può ridurre agli aiuti.

Meno di due anni dopo, nel marzo del 2002, si tiene in Messico – a Monterrey – la Conferenza internazionale sul finanziamento dello sviluppo e si formalizza la nozione di un partenariato globale (tra Nord e Sud) volto al finanziamento degli Obiettivi del Millennio. «È stato il primo incontro ad essere organizzato dalle Nazioni Unite in stretta collaborazione con la Banca Mondiale, il Fondo Monetario Internazionale, l'Organizzazione mondiale del commercio, rappresentanti della società civile e del settore privato, a testimonianza dell'importanza accordata alla partnership e della nascente e assolutamente nuova disposizione manifestata dalle istituzioni finanziarie internazionali e dalle agenzie delle Nazioni Unite a definire insieme politiche e ad operare altrettanto congiuntamente. L'obiettivo principale era di reperire le risorse necessarie a colmare il divario fra disponibilità e richieste per la realizzazione degli obiettivi indicati dalle conferenze mondiali delle Nazioni Unite degli anni novanta»<sup>89</sup>.

Il cosiddetto Consenso di Monterrey identifica sei aree sulle quali devono confluire gli sforzi della comunità internazionale per promuovere lo sviluppo nei Paesi più poveri:

1. la mobilitazione di risorse interne per lo sviluppo;
2. la mobilitazione di risorse internazionali;
3. il commercio internazionale come motore di sviluppo;
4. la cooperazione allo sviluppo;
5. misure di riduzione del debito estero;
6. le questioni sistemiche, cioè la coerenza e la consistenza del sistema monetario, finanziario e commerciale internazionale nel sostenere lo sviluppo.

È la reciproca assunzione di responsabilità che deve caratterizzare l'azione – l'impegno per lo sviluppo – e anche la cooperazione: donatori e beneficiari, Paesi sviluppati e Paesi in via di Sviluppo devono lavorare congiuntamente – tutti uniti per lo sviluppo<sup>90</sup>.

L'11 settembre ha intanto gettato su presente e futuro profonde inquietudini che anche la cooperazione recepisce: la sicurezza diventa un nuovo fronte – non sempre chiaro e non privo di conseguenze ambigue – sul quale lavorare. «Quel giorno, molto è cambiato, in parte a causa della reazione poco meditata e saggia del governo degli Stati Uniti»<sup>91</sup>.

Allargati i confini dello sviluppo e richiamata l'attenzione sul ruolo della cooperazione, si cerca un'intesa anche sugli aspetti quantitativi e qualitativi degli aiuti.

In diverse sedi ufficiali, si ribadisce l'impegno a destinare agli aiuti lo 0,7% del PIL dei Paesi più avanzati: è una promessa vecchia<sup>92</sup>, più volte disattesa soprattutto dai donatori più rilevanti – i Paesi del G8 in primis. L'impegno è però rinnovato; viene incorporato tra gli

---

<sup>89</sup> IANNI 2004, p. 75.

<sup>90</sup> «I risultati raggiunti al termine della conferenza appaiono, tuttavia, deludenti: i temi più conflittivi, come quello della riduzione del debito estero, dell'accesso ai mercati, della definizione di un sistema di tassazione delle transazioni finanziarie e del rapporto tra investimenti esteri diretti e processi di sviluppo, sono rimasti fuori dall'agenda o hanno trovato soluzioni timide e di compromesso» (*Ibidem*).

<sup>91</sup> SACHS 2005, p. 227.

<sup>92</sup> L'obiettivo dello 0,7%, è stato indicato nel 1969 dalla Commissione Pearson e recepito come tale dalla risoluzione 2626 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, il 24 ottobre 1970.



indicatori da verificare per il raggiungimento degli Obiettivi del Millennio e l'Unione Europea, già nel 2002, fissa una propria tabella di marcia per raggiungere tale obiettivo, progressivamente, entro il 2015<sup>93</sup>.

Gli attori della cooperazione cercano di convergere anche sulle modalità di intervento – sugli aspetti qualitativi; la questione dell'efficacia degli aiuti diventa prioritaria.

Dopo un primo incontro a Roma nel 2003, a Parigi nel 2005 si tiene il secondo Forum sull'efficacia degli aiuti; si produce un documento<sup>94</sup> che impegna le parti ad adottare una serie di misure volte a incidere sulla qualità degli interventi di cooperazione<sup>95</sup>. Si definiscono 12 obiettivi concreti e misurabili, raggruppati in 5 dimensioni chiave:

1. TITOLARITÀ (*ownership*). I PVS devono stabilire autonomamente le proprie strategie per lo sviluppo – come nel caso dei *Poverty Reduction Strategy Papers* – potenziando le proprie istituzioni e combattendo la corruzione;
2. ALLINEAMENTO. Il contributo dei donatori deve allinearsi alle strategie scelte dai beneficiari;
3. ARMONIZZAZIONE. I donatori devono coordinare la propria azione, semplificare le procedure e condividere le informazioni al fine di evitare sovrapposizioni e duplicazioni.
4. GESTIONE BASATA SUI RISULTATI. Beneficiari e donatori devono puntare al conseguimento di risultati concreti e monitorarli costantemente.
5. RESPONSABILITÀ RECIPROCA (*accountability*). Donatori e beneficiari sono entrambi responsabili per i risultati dello sviluppo, gli uni verso gli altri e tutti dinanzi alla popolazione<sup>96</sup>.

Tra il 2001 e il 2007, l'APS effettivamente cresce: l'aumento, in termini reali, è del 40% ma una parte significativa dei fondi è destinata agli aiuti umanitari e ad iniziative legate alla riduzione del debito.

Le dichiarazioni continuano e si moltiplicano, ci si continua a dichiarare a favore dell'aumento degli aiuti ma alle parole non sempre seguono i fatti: il caso dell'Italia, che verrà trattato più avanti, è in questo senso emblematico ed inquietante anche se non necessariamente (per fortuna) rappresentativo.

Alcuni governi, ma soprattutto le organizzazioni non governative e numerose espressioni della società civile – fanno regolarmente notizia gli interventi, tra gli altri, di Bono e Bob Geldof – si mobilitano a sostegno della campagna dello 0,7% e del raggiungimento degli Obiettivi del Millennio.

Nel 2008 in Ghana, ad Accra, si svolge il terzo Forum sull'efficacia degli aiuti; si adotta l'*Accra Agenda for Action*, un documento che sottolinea come i progressi fatti dai precedenti

---

<sup>93</sup> Nel marzo del 2002 a Barcellona – in sede di Consiglio dei ministri dell'UE – e poi nelle Conclusioni del Consiglio europeo del 24 maggio 2005, L'Unione Europea si è impegnata a portare il livello medio dell'APS (con riferimento ai Paesi membri dell'UE a 15) dallo 0,33% del PIL del 2002 allo 0,39% del 2006, per poi raggiungere lo 0,51% nel 2010 e lo 0,7% nel 2015.

<sup>94</sup> La Dichiarazione di Parigi sull'Efficacia degli aiuti, firmato da oltre 100 tra Paesi (donatori e beneficiari), organizzazioni internazionali e attori della società civile.

<sup>95</sup> La Dichiarazione di Parigi «stabilisce da un lato le regole di ingaggio dei paesi donatori, finalizzate a rispettare la sovranità dei paesi in via di sviluppo nella scelta delle proprie priorità, e dall'altro i parametri di garanzia da parte dei paesi riceventi per un'utilizzazione trasparente e democratica dei fondi» (GALTIERI 2010, p. 423).

<sup>96</sup> ZUPI 2009, p. 5; MELLANO, ZUPI 2007; OBIETTIVO QUALITÀ dal sito [campagnadelmillennio.it](http://campagnadelmillennio.it).

incontri di Roma e Parigi non siano ancora del tutto soddisfacenti e la necessità di focalizzare su tre aspetti in particolare: il rafforzamento dell'*ownership*; la costruzione di partenariati più inclusivi ed efficaci; l'*accountability*, ovvero la responsabilità del proprio operato<sup>97</sup>.

Dal 20 al 22 settembre del 2010 a New York si è tenuto un vertice delle Nazioni Unite volto a tracciare un bilancio sullo stato di raggiungimento degli Obiettivi del millennio, a dieci anni dal lancio di tali obiettivi e a cinque dalla scadenza stabilita.

In estrema sintesi, gli obiettivi appaiono ancora lontani e probabilmente solo alcuni verranno raggiunti. I progressi in termini di riduzione della povertà sono di fatto in gran parte da attribuire alla crescita di alcuni grandi Paesi, trainanti, come la Cina, l'India e il Brasile. È deludente la performance della cooperazione internazionale: i donatori più importanti continuano a disattendere le aspettative e a non rispettare gli impegni presi. Non mancano comunque dei risultati concreti: solo negli ultimi tre anni il numero di bambini che non va a scuola è sceso di 45 milioni (secondo obiettivo); le terapie anti-Aids somministrate ai pazienti sono decuplicate negli ultimi 5 anni (sesto obiettivo).

La strada verso il raggiungimento degli MDG resta ancora, decisamente, in salita.

## 1.2 Quale sviluppo?

Un discorso sulla storia – ma anche sull'efficacia<sup>98</sup> – della cooperazione non può prescindere da un'analisi del concetto di sviluppo, elemento costitutivo ed obiettivo di fondo della cooperazione. Gli aiuti nascono per portare sviluppo, per superare il sottosviluppo; la cooperazione è cooperazione *allo* sviluppo, volta al raggiungimento di questa condizione. Una riflessione sul tema è necessaria.

«Tropo spesso attraverso la stessa cooperazione si vuole “aiutare” altri popoli a “svilupparsi” senza chiarire bene quali siano le motivazioni evidenti, apparenti o nascoste dell'aiuto, senza nemmeno avere chiaro cosa sia in realtà lo sviluppo e se il nostro modello sia, in effetti, da “esportare chiavi in mano” al resto del pianeta»<sup>99</sup>.

È evidente che i contenuti – le implicazioni e le estensioni – del concetto di sviluppo hanno giocato un ruolo fondamentale nel determinare gli stessi contenuti della cooperazione, così come ne hanno influenzato i risultati. A fronte di un'idea di sviluppo che risulta poco incisiva nel migliorare le condizioni di vita delle persone, è improbabile che la cooperazione – che questa idea cerca di renderla operativa – possa ottenere riscontri positivi. Un'analisi del sistema degli aiuti, dunque, va di pari passo ad un'analisi del modello di sviluppo che si è proposto e si propone: se la cooperazione non è servita a migliorare le condizioni di vita nei Paesi poveri, è necessario chiedersi se l'idea di sviluppo che si è proposta fosse (e sia) valida.

«Negli ultimi decenni, sono molto cambiate le opinioni sia sul significato dello sviluppo sia sul modo di raggiungerlo»<sup>100</sup>; di questa evoluzione si è in parte già raccontato ma è utile

---

<sup>97</sup> ZUPI 2009, p. 7.

<sup>98</sup> Sul tema dell'efficacia della cooperazione si ritorna più volte nel corso dello scritto.

<sup>99</sup> SCHUNK 2008, p. 135.

<sup>100</sup> STIGLITZ 2006, p. 49.

tornare su alcuni passaggi e su due punti in particolare: l'estensione attuale del concetto di sviluppo (verso temi che non sono più solo economici) e il riconoscimento dell'insostenibilità (se non altro in termini economici) del modello di sviluppo occidentale.

Per lungo tempo, come già ricordato, lo sviluppo è stato fondamentalmente ricondotto alla sola dimensione economica: una vera e propria dittatura del PIL ha fatto in modo che il dibattito si esaurisse intorno al tema della crescita dell'economia e che, di conseguenza, gli economisti si sentissero «gli unici in grado di misurare il benessere umano»<sup>101</sup>. Di riflesso, la cooperazione è stata schiacciata su motivi economici e in nome dello sviluppo ha promosso interventi che ignoravano, per esempio, gli effetti sociali o i costi ambientali di determinate scelte.

Nel corso degli anni, l'enfasi sul PIL è stata decisamente ridimensionata – di questa evoluzione si è già detto – e oggi lo stesso dibattito e il confronto sul tema sono sicuramente ben più ampi e non si limitano alla sola sfera economica<sup>102</sup>.

È cambiato il modo di vedere lo sviluppo, sono cambiate di conseguenza le strategie volte a raggiungerlo e in questo cambiamento è coinvolta, evidentemente, la cooperazione che del resto, oggi, non è volta esclusivamente a favorire la crescita del PIL ma, per incidere sulla qualità della vita dei beneficiari, lavora su diversi fronti.

Se il concetto di sviluppo è cambiato profondamente, è anche perché il modello imperante, quello occidentale, ha mostrato – già da tempo – tutti i limiti di una crescita che ha comportato e comporta dei costi elevati a livello ambientale, sociale e culturale<sup>103</sup>. «Risulta che anche nei paesi industrializzati lo sviluppo non conduce necessariamente alla prosperità»<sup>104</sup>. La crescita del PIL non si è tradotta necessariamente in un miglioramento delle condizioni di vita – neppure per i cittadini occidentali; ne ha sicuramente aumentato i consumi e la possibilità di usufruire di un numero crescente di beni e servizi. Che a questa maggiore disponibilità, però, sia corrisposta (o possa corrispondere) una maggiore qualità della vita – è decisamente discutibile e infatti il tema è estremamente discusso. «Crescita economica e benessere si vanno divaricando. E [...] si è dissolto, almeno in Occidente, il segreto stesso dell'immenso successo che sta a base dello sviluppo: l'idea che la perenne aspirazione umana a migliorare la propria condizione potesse essere catturata definitivamente nella ricerca senza fine di ricchezza materiale»<sup>105</sup>.

---

<sup>101</sup> SCHUNK 2008, p. 133.

<sup>102</sup> Del resto, il tema «è un tema dell'economia, certamente e forse principalmente, se non altro per il debordante ruolo che la crescita del reddito disponibile ha assunto dentro la dinamica dello sviluppo. Ma è anche, evidentemente, un tema della sociologia, che ha nel mutamento sociale uno dei suoi prevalenti campi di interesse. Come lo è dell'antropologia, della storia, della geografia, della scienza politica, delle relazioni internazionali. Così come contiene questioni etiche e filosofiche, giuridiche, persino teologiche, se si considera che sono la concezione dell'uomo, dei suoi diritti naturali, ad essere chiamati in ballo» (BOTTAZZI 2007, p. 11).

<sup>103</sup> Sono evidenti «i rapporti di causa-effetto tra la crescita del prodotto interno lordo e l'esaurimento delle risorse non rinnovabili, l'incremento esponenziale delle varie forme di inquinamento, la progressiva devastazione degli ambienti naturali e storicamente antropizzati, la disoccupazione, le guerre, il degrado sociale» (PALLANTE 2005, p. 23).

<sup>104</sup> TRAORÉ 2009, p. 79.

<sup>105</sup> BEVILACQUA 2008, pp. 3-4.

Il modello occidentale si è basato per troppo tempo sull'illusione di una crescita illimitata che però consuma e ha bisogno di risorse che sono tutt'altro che illimitate. «Si può anche far aumentare il PIL saccheggiando l'ambiente, esaurendo le già scarse risorse naturali, contraendo prestiti all'estero – ma questo tipo di crescita non è sostenibile»<sup>106</sup>. Alla crescita del PIL, inoltre, non si accompagna una riduzione *tout-court* della povertà così come non è la crescita del PIL ad assicurare un aumento della giustizia sociale o del livello di democrazia – tutti aspetti che invece hanno assolutamente a che fare col benessere di una società e con la qualità della vita delle persone.

Al contrario, anche dove il PIL è cresciuto a tassi sostenuti, «lo sviluppo, nella sua straordinaria creatività, si è mostrato capace di generare, nelle stesse società ricche, nuove forme di povertà, marginalità, degradazione ambientale, insicurezze, abissi di iniquità»<sup>107</sup>. Anche i Paesi occidentali conoscono forti manifestazioni di disagio, le cui soluzioni non risiedono certo nella sola crescita del PIL.

Un consumo sconsiderato delle risorse e l'ossessione per una crescita economica che non si traduce necessariamente in un miglioramento del benessere: è innegabile che questi siano due elementi importanti del modello di sviluppo all'occidentale. Modello che, del resto, ha incontrato decise resistenze, ha forti oppositori<sup>108</sup> – anche al suo interno – e che, se non altro rispetto a questi suoi aspetti di insostenibilità, dovrebbe considerarsi superato. Finito, come scrive Bevilacqua<sup>109</sup>.

La consapevolezza rispetto ai mali dell'Occidente (e, di conseguenza, dell'occidentalizzazione del mondo) è estesa e del resto le più recenti evoluzioni del concetto di sviluppo – nella cornice più generale della sostenibilità – insistono sulla necessità di superarli, lavorano per farlo e per fare dello sviluppo uno strumento di aumento del benessere e delle condizioni di vita degli esseri umani.

Tra passi falsi e dichiarazioni di intenti, oggi quando si parla di sviluppo l'enfasi è sempre più spesso – e giustamente – posta sui bisogni e le necessità delle persone. Per dirla alla Sen – Premio Nobel che ha fortemente contribuito ad estendere e rivedere il concetto – «lo sviluppo può essere visto [...] come un processo di espansione delle libertà reali godute dagli esseri umani»<sup>110</sup>. È questa una concezione che mette al centro del confronto le libertà umane e

---

<sup>106</sup> STIGLITZ 2006, p. 47.

<sup>107</sup> BEVILACQUA 2008, p.5.

<sup>108</sup> È soprattutto con la fine del bipolarismo – come sottolinea Ianni – che l'era dello sviluppo entra decisamente in crisi. «Producono il suo tramonto fenomeni diversi: la crisi della concezione dei paesi di industrializzazione avanzata come modelli da adottare, il cui segnale più visibile è dato dalla profondità della crisi ecologica; la sparizione della categoria “terzo mondo”, come conseguenza della scomparsa del confronto est-ovest; il fallimento della modernizzazione, che produce solo polarizzazione ed esclusione, una “terra di nessuno tra modernità e tradizione”; la “spaventosa perdita di diversità” che deriva da quello che da sempre è stato il programma occulto dello sviluppo, l'occidentalizzazione» (IANNI 2004, p. 57; l'autrice, nel passaggio, riporta e sintetizza diversi argomenti della prospettiva postsviluppista).

<sup>109</sup> «Lo sviluppo, la corsa al conseguimento di sempre più alti standard di vita attraverso sempre più elevati livelli di produzione e di consumo di beni materiali e servizi, è finito. L'insieme dei processi economici e sociali che nell'ultimo mezzo secolo ha moltiplicato i redditi individuali dei cittadini dell'Occidente, accresciuto il loro benessere materiale, innalzato il loro orizzonte culturale, esteso gli spazi di libertà e rafforzato la loro partecipazione democratica, si è concluso. Una grande pagina della storia recente del mondo è giunta a termine» (BEVILACQUA 2008, p.3).

<sup>110</sup> SEN 2001, p. 9.

supera visioni decisamente più ristrette «come quelle che lo identificano con la crescita del prodotto nazionale lordo (PNL) o con l'aumento dei redditi individuali, o con l'industrializzazione, o con il progresso tecnologico, o con la modernizzazione della società»<sup>111</sup> – tutte visioni per lungo tempo dominanti<sup>112</sup>.

Il concetto di sviluppo è quindi estremamente ampio, non può ridursi a un semplice indicatore economico perché non si esaurisce in una sola dimensione<sup>113</sup>. Lo sviluppo è libertà, per continuare con Sen; lo sviluppo è giustizia, accesso all'istruzione, partecipazione ai processi decisionali. Allo stesso modo è disponibilità materiale, è la possibilità di soddisfare i propri bisogni essenziali; è libertà d'espressione; è tutela dell'ambiente, è un consumo razionale delle risorse che non ne compromette l'esistenza. È una sfida globale che riguarda tutti; lo sviluppo si è trasformato «in un problema di destino individuale e sociale che ciascun individuo, gruppo o società persegue; di quale idea di giustizia sociale ciascuno ha; di quale progetto di società e di futuro condivide. Diventa un problema “politico”, prima ancora che economico»<sup>114</sup>.

A livello internazionale, è intorno agli Obiettivi del Millennio – Obiettivi di Sviluppo – che i Governi hanno trovato una sintesi sui contenuti del concetto e, di conseguenza, sui fronti e sui temi sui quali lavorare per raggiungerlo, estenderlo e consolidarlo. Intorno a tali Obiettivi, evidentemente, non c'è un consenso unanime e le critiche non mancano – ma questo è insito nella natura stessa di un confronto. La cooperazione è chiamata a lavorare per il raggiungimento degli Obiettivi del Millennio e il concetto di sviluppo che oggi si trova a veicolare ha come sfondo, cornice, fine, questi obiettivi. Con tutte le contraddizioni del caso; con una pratica talvolta estremamente lontana o semplicemente diversa dalla teoria; con dei Paesi occidentali che predicano sostenibilità, giustizia e democrazia e poi promuovono azioni e tengono condotte che hanno esiti e conseguenze che lavorano in direzione opposta.

La battaglia per lo sviluppo è ancora decisamente aperta, così come il cammino verso una buona cooperazione. Cammino, oggi, (se non altro) lastricato di buone intenzioni (ma non necessariamente di buone strategie operative).

---

<sup>111</sup> *Ibidem*.

<sup>112</sup> Delle teorie economiche legate allo sviluppo si è in parte già detto nel capitolo precedente. Si è accennato alle teorie della modernizzazione (che riconducevano il sottosviluppo a ragioni interne alle stesse società ed economie sottosviluppate) e alle teorie della dipendenza (in questo filone, il sottosviluppo è considerato, appunto, il risultato della situazione di dipendenza nella quale si trovano i Paesi Poveri nei confronti dei Paesi più sviluppati); ma il discorso, evidentemente, è decisamente più articolato. Il tema è estremamente ampio e in questa sede non ci si può che limitare a dei richiami. Una sintesi efficace dell'evoluzione del concetto di sviluppo e delle teorie ad esso legato è presente in BOTTAZZI 2007, BOTTAZZI 2009 e MELLANO, ZUPI 2009.

<sup>113</sup> Questo non significa che la crescita dell'economia non abbia un peso nel processo di sviluppo: come sostiene lo stesso Sen «la crescita del PNL o dei redditi individuali può essere un importantissimo *mezzo* per espandere le libertà di cui godono i membri della società: ma queste libertà dipendono anche da altri fattori, come gli assetti sociali ed economici (per esempio il sistema scolastico o quello sanitario) o i diritti politici e civili (per esempio la possibilità di partecipare a discussioni e deliberazioni pubbliche)» (SEN 2001, p. 9).

<sup>114</sup> BOTTAZZI 2007, p. 416.

### 1.3 Le logiche della cooperazione: Attori e scale

Il mondo della cooperazione è estremamente vario ed eterogeneo, come testimonia del resto la sua evoluzione. Il suo assetto odierno – lontano dal potersi definire compiuto – è il risultato di un comporsi progressivo di motivazioni, scelte politiche, fermenti della società civile.

Sono diversi i modi di fare cooperazione così come sono diversi gli attori coinvolti e i canali di erogazione dell'aiuto.

Una prima grande distinzione è quella tra cooperazione bilaterale e cooperazione multilaterale. La bilaterale è quella tra due Paesi, uno donatore e l'altro beneficiario. Troppo spesso tutt'altro che disinteressata, la cooperazione bilaterale è stata e continua ad essere uno strumento di politica estera, maggiormente orientata verso fini diversi dallo sviluppo – il ché ha avuto e continua ad avere conseguenze rilevanti. «Anzitutto la connessione stretta tra aiuto allo sviluppo e interessi politici del donatore, perché si usa il primo come merce di scambio nell'orientare le decisioni del paese beneficiario, o addirittura si offre l'aiuto in un tutt'uno con l'assistenza militare. E in secondo luogo la spinta dichiarata o implicita a rendere il beneficiario – e in particolare il suo sistema economico e sociale – dipendente dal donatore»<sup>115</sup>.

La cooperazione multilaterale è invece quella attuata dalle organizzazioni internazionali. Le principali sono quelle che fanno parte del sistema delle Nazioni Unite<sup>116</sup>, il cui grande sviluppo si è avuto con la decolonizzazione. Immobilizzati dalle tensioni della guerra fredda e dalla divisione del mondo in due blocchi e quindi incapaci di agire sui temi della sicurezza, l'ONU e le sue Agenzie hanno trovato una ragion d'essere e uno spazio operativo nel campo dello sviluppo, relativamente meno politico (se non altro rispetto a quello della sicurezza). E in questo campo, pensate per promuovere lo sviluppo, sono sorte e si sono consolidate «delle strutture operative almeno in parte terze rispetto agli interessi degli stati nazionali. Certamente sulle decisioni strategiche e sulla conduzione dei programmi si avverte anche nel sistema ONU il peso dei paesi industrializzati che ne sono i principali finanziatori. Emerge però uno spazio multilaterale dove tali interessi devono per lo meno confrontarsi con quelli espressi da altri paesi e culture»<sup>117</sup>.

Tra i grandi finanziatori dell'aiuto internazionale, di particolare rilievo sono le cosiddette Istituzioni di Bretton Woods ovvero il Fondo Monetario Internazionale e il gruppo della Banca Mondiale, all'interno del quale si trovano, tra le altre, l'IBRD<sup>118</sup> e soprattutto l'IDA<sup>119</sup>.

---

<sup>115</sup> CEREGHINI, NARDELLI 2008, p. 52.

<sup>116</sup> Tra le altre: lo UNDP (Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo), la FAO (Organizzazione per l'Alimentazione e l'Agricoltura), l'OMS (Organizzazione Mondiale della Sanità), l'UNICEF (Fondo delle Nazioni Unite per l'Infanzia), l'Acnur (Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati – noto maggiormente come UNHCR, l'acronimo inglese).

<sup>117</sup> CEREGHINI, NARDELLI 2008, p. 54.

<sup>118</sup> La Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo (IBRD) concede prestiti ai governi di Paesi con redditi pro-capite relativamente elevati.

<sup>119</sup> L'IDA (Associazione internazionale per lo sviluppo) è tra i maggiori donatori a livello globale; concede prestiti a interesse zero ai paesi più poveri, che non riescono a contrarre prestiti a termini di mercato.

Banca Mondiale e FMI nascono per e con scopi precisi: «in termini molto generici, la prima era destinata a facilitare gli investimenti di capitali per la ricostruzione, e nella scia della guerra il secondo doveva gestire il sistema finanziario globale. Negli anni successivi entrambe le organizzazioni sarebbero state al centro della scena nella questione dello sviluppo, anche se il mandato originale mirava alla ricostruzione più che allo sviluppo in sé»<sup>120</sup>.

Un ruolo importante è giocato anche dalle diverse Banche regionali di sviluppo<sup>121</sup>, da diversi fondi specifici<sup>122</sup> e, chiaramente, dall'Unione Europea<sup>123</sup>.

Diversa è la cooperazione multilaterale, il «ricorso da parte di un singolo paese donatore, per la gestione di un'iniziativa concordata con il paese ricevente, a un organismo internazionale»<sup>124</sup>. Fondamentalmente un Paese finanzia una determinata organizzazione per sviluppare un determinato progetto o programma: è una forma ibrida. Il donatore, piuttosto che finanziare l'organizzazione – lasciando che sia questa a decidere cosa fare e dove, seguendo la propria missione e le proprie priorità – finanzia l'organizzazione perché realizzi un'azione precisa.

Il donatore può influenzare l'impostazione e lo svolgimento con le proprie indicazioni e infatti, come sottolinea Carrino, questa modalità di cooperazione generalmente «presenta gli stessi inconvenienti della cooperazione bilaterale e tende a snaturare la funzione *super partes* della cooperazione multilaterale»<sup>125</sup>. L'influenza però non è sempre e non deve essere necessariamente esercitata in mala fede: un singolo Paese può scegliere il canale multilaterale per raggiungere degli obiettivi e implementare delle azioni che da solo non riuscirebbe a sviluppare. In questo modo, ricorrendo al multilateralismo, cerca partenariati e alleanze, offre il suo sostegno a un progetto nel quale crede o stimola un'organizzazione a rispettare meglio il proprio mandato.

Soprattutto a partire dagli anni '60 emerge con forza una nuova forma di cooperazione, quella non governativa<sup>126</sup>, che nasce sulla scia di diverse istanze e di movimenti culturali che vedono come protagonista la società civile.

Il terzomondismo, il non allineamento, le grandi trasformazioni sociali, la critica ai poteri dominanti, il '68, la decolonizzazione, la presa di coscienza dell'opinione pubblica del grande squilibrio tra Nord e Sud del mondo e il racconto che i mass media ne fanno: sono tanti i

---

<sup>120</sup> MOYO 2010, p. 38.

<sup>121</sup> Tra le altre: la Banca africana di sviluppo, la Banca asiatica di sviluppo, la Banca interamericana di sviluppo, la Banca di sviluppo caraibica, Banca islamica di sviluppo e la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo.

<sup>122</sup> Tra gli altri: il Fondo internazionale per lo sviluppo agricolo (IFAD), il Fondo nordico per lo sviluppo e il Fondo Arabo per lo sviluppo economico e sociale.

<sup>123</sup> La Commissione Europea attraverso la DG Sviluppo, DG Relex ed ECHO ma anche la Banca Europea degli investimenti. Sulla cooperazione dell'Unione Europea si torna più avanti, in un paragrafo dedicato.

<sup>124</sup> MELLANO, ZUPI 2007, p. 17.

<sup>125</sup> CARRINO 2005, p. 267.

<sup>126</sup> L'aiuto proveniente dalle risorse del settore non governativo – «più difficile da contabilizzare ma spesso significativo» (MELLANO, ZUPI 2007, p. 17) – non è incluso nella definizione di APS.

fattori che contribuiscono al fermento nel campo della solidarietà e dell'aiuto umanitario. È la società civile che si organizza: nascono le ONG, le organizzazioni non governative<sup>127</sup>.

«Si tratta di un fenomeno nuovo nelle relazioni internazionali: associazioni, gruppi, movimenti d'ispirazione laica o religiosa, ma comunque privati, irrompono come nuovi attori in uno spazio fino ad allora competenza esclusiva di governi e organismi sovranazionali. Le ONG sono portatrici di forte politicità e insieme di una critica anti-istituzionale e talvolta antisistemica, da cui la sottolineatura di "non" governativo. In più introducono la novità dell'impegno personale sul campo, reso possibile dalla crescente facilità di spostamento e dalla disponibilità per molti giovani occidentali di tempo e risorse. Uno sporcarsi le mani che diventa filosofia di fondo delle ONG, ed esperienza di vita per migliaia di volontari andati a operare nei paesi impoveriti»<sup>128</sup>.

Il desiderio di esserci e di dare il proprio contributo, al di là della politica estera del proprio Paese o delle scelte delle Organizzazioni internazionali. Anche questa è comunque politica e infatti, come sottolinea Calvi-Pariseti, «sarebbe scorretto dire che la cooperazione non governativa non abbia una sua valenza politica. Essa è infatti l'espressione del crescente coinvolgimento delle comunità – i semplici cittadini – alla vita sociale e civile sia nel nord che nel sud del mondo. Questa forma di cooperazione è "non politica" nel senso che risulta slegata da priorità ed interessi politico-economici particolari»<sup>129</sup>. Un impegno diretto, non rapporti tra Stati (o tra Organizzazioni Internazionali e Stati) ma rapporti tra persone, «comunità in Paesi più sviluppati che vengono in aiuto a comunità in Paesi meno sviluppati»<sup>130</sup>.

La cooperazione non governativa ha saputo conquistarsi spazio e credibilità; è cresciuta nella forma e nella sostanza. «Grazie alla loro indipendenza, conoscenza diretta del terreno e capacità di arrivare laddove i donatori tradizionali non possono o non sono in grado di arrivare, le ONG sono state riconosciute dai governi e dall'opinione pubblica quale strumento importante per attuare interventi umanitari e di cooperazione»<sup>131</sup>.

Dalla buona volontà di privati cittadini si è arrivati a organizzazioni strutturate ed efficienti che lavorano con la base e sono spesso più indipendenti e credibili delle istituzioni pubbliche. Non mancano comunque i problemi e i difetti di un sistema che, del resto, è addirittura difficile da descrivere nella sua totalità – essendo estremamente ampio e variegato.

«Alcune ONG sono ormai delle vere e proprie multinazionali dell'assistenza allo sviluppo, con bilanci di centinaia di milioni di dollari, e sebbene il contributo all'assistenza allo sviluppo dei fondi raccolti direttamente dalle ONG sia vicino al 10% del totale dei paesi OECD, una quota consistente dei loro bilanci viene da fondi assegnati dai governi o dalle

---

<sup>127</sup> Organizzazione Non Governativa è «una denominazione importata dal mondo anglosassone e utilizzata ufficialmente per la prima volta nella Carta delle Nazioni Unite del 1945 per indicare il ruolo consultivo di quegli attori che non erano né governi né stati membri. Oggi la sigla sottolinea, da un lato, la presenza di una struttura e, dall'altro, la sua supposta indipendenza dalla politica estera del paese di residenza» (MELGARI 2007, p. 16).

<sup>128</sup> CEREHINI, NARDELLI 2008, p. 56.

<sup>129</sup> CALVI PARISETTI 2006, p. 20.

<sup>130</sup> *Ibidem*.

<sup>131</sup> BONAGLIA, DE LUCA 2006, p. 40.



istituzioni internazionali: in questo modo, si perde una parte di quella autonomia e di quella indipendenza che costituisce la ragion d'essere delle stesse ONG»<sup>132</sup>.

Troppe ONG si contendono fondi di donatori spesso distratti e superficiali; legandosi ai fondi pubblici molte organizzazioni dimenticano la base e diventano esecutori di politiche (estere) altrui. Per fare presa sui cittadini e convincerli a donare, le ONG si appiattiscono su strategie di marketing, preferendo la forma alla sostanza. Per la necessità di far quadrare il bilancio, anche l'ONG rischia di convertirsi alla peggiore cooperazione possibile. «Quando sopravvivere è il primo punto nell'agenda dell'organizzazione, quando la base sociale non è più un movimento popolare ma poche decine di tecnici divenuti cooperanti di mestiere, quando promuovere il proprio logo è più importante del cambiamento sociale da produrre, quando la competenza principale risulta saper scrivere un progetto e mantenere buoni rapporti con i finanziatori...allora è arrivata la crisi»<sup>133</sup>.

Diversa, in parte, da tutte le forme precedenti ma con diversi punti in comune con ognuna è la cooperazione decentrata che «non sostituisce la cooperazione attuata dai soggetti tradizionali (governi, organizzazioni internazionali, ONG, ecc.) ma piuttosto si aggiunge a questa, coinvolgendo in maniera sistematica nuovi soggetti e seguendo modalità di attuazione in parte differenti»<sup>134</sup>.

Fenomeno relativamente recente, è nel 1989, all'interno della quarta Convenzione di Lomé – l'accordo di cooperazione tra l'Unione Europea e i cosiddetti Paesi ACP<sup>135</sup> – che compare ufficialmente per la prima volta: si parla di mettere a disposizione di azioni di sviluppo rivolte agli Stati ACP le competenze e le risorse di attori pubblici e privati di un territorio.

Fondamentalmente si tratta di una cooperazione estesa al più ampio numero possibile di attori; un territorio che nella sua estrema complessità – economica, sociale e culturale – si mette al servizio della causa della cooperazione. «La cooperazione decentrata estende, in modo del tutto inedito, i soggetti dello sviluppo: autorità locali, associazioni professionali, cooperative, sindacati, università, centri di ricerche, associazioni ambientaliste, associazioni di donne, gruppi di quartiere, associazioni rurali, associazioni di piccoli e medi imprenditori vengono tutti riconosciuti come attori importanti di cooperazione internazionale, al nord e al sud»<sup>136</sup>.

I modi di intendere la cooperazione decentrata sono diversi: nella legislazione italiana l'enfasi è posta sul ruolo delle Autonomie locali. Quella della Commissione Europea è una visione più ampia: i protagonisti possono essere di ogni genere ed è il modo in cui si opera a fare la differenza e a rendere la cooperazione decentrata una forma nuova ed originale di operare. Altre organizzazioni, come lo UNDP, la definiscono come il «collegamento tra comunità locali organizzate dei Paesi in via di sviluppo o in transizione e dei Paesi industrializzati, nell'ambito di accordi di cooperazione bilaterali o multilaterali, programmi-

---

<sup>132</sup> BOTTAZZI 2007, p. 382.

<sup>133</sup> CEREGHINI, NARDELLI 2008, p. 61.

<sup>134</sup> BIGNANTE, SCARPOCCHI 2008, p. 71.

<sup>135</sup> Africa, Caraibi e Pacifico.

<sup>136</sup> IANNI 2004, p. 145.

quadro»<sup>137</sup>. Tutte e tre le visioni, al di là delle specificità, concordano su un punto fondamentale: l'enfasi sugli attori.

«La cooperazione decentrata è espressione di un nuovo modo di concepire lo sviluppo equo e sostenibile tra i popoli, fondato sulla partecipazione, sulla promozione dei diritti umani e delle libertà fondamentali, sul rafforzamento delle capacità e dei poteri degli attori decentrati e in particolare dei gruppi svantaggiati. L'obiettivo di questa cooperazione è quello di favorire uno sviluppo migliore perché considera in misura maggiore (rispetto alle tradizionali politiche tra Stati) i bisogni e le priorità delle popolazioni nei loro luoghi concreti di vita»<sup>138</sup>.

## 1.4 L'Italia e la cooperazione

### 1.4.1 La cooperazione governativa

**Evoluzione e struttura.** Se la creazione del primo organismo di volontariato internazionale italiano risale al 1933, l'aiuto pubblico allo sviluppo è invece – nel nostro Paese – un fenomeno decisamente recente<sup>139</sup>.

La politica italiana inizia ad occuparsi di cooperazione in ritardo rispetto ad altri Paesi occidentali e all'interesse e alle azioni di una società civile che invece mostrava da tempo forti istanze solidaristiche. I primi passi verso la definizione di un quadro normativo e lo stanziamento di risorse dedicate vengono mossi negli anni '70, complici il clima internazionale – volto a promuovere l'impegno dei più ricchi verso i PVS – e le richieste del mondo del volontariato italiano. «Le motivazioni del ritardo italiano [...] erano riconducibili alle problematiche economico-finanziarie che il paese aveva dovuto affrontare nel secondo dopoguerra»<sup>140</sup>: alla fine del conflitto, l'Italia era da ricostruire; rispetto agli aiuti, era tra i paesi beneficiari e non tra i donatori.

Nel corso degli anni Sessanta, mentre il Nord decolla e il Sud accumula ritardo, l'Italia cresce, è chiamata a partecipare al confronto internazionale sul tema della cooperazione e ad assumere il ruolo di donatore.

Una svolta concreta arriva con la nuova legge per la cooperazione del novembre 1971, promossa dal democristiano Mario Pedini e che riguardava in particolare la cooperazione tecnica: «fu lo sbocco politico di quella sensibilità terzomondista, che riuscì a coagulare forze politiche e sociali di diverso orientamento in un impegno di giustizia e di solidarietà come unica via per consolidare una pace durevole nel mondo»<sup>141</sup>.

---

<sup>137</sup> *Cooperazione decentrata*, nel sito *La Piazza della cooperazione*, a cura di Marco Zupi e Carlotta Aiello.

<sup>138</sup> STOCCHIERO 2007, p. 5.

<sup>139</sup> Isernia individua, nell'evoluzione della cooperazione italiana, quattro fasi: la fase della «non-politica» degli anni '50 e '60, caratterizzata dall'assenza di un quadro politico e giuridico di riferimento, nonostante azioni concrete di cooperazione; gli anni '70 e le prime iniziative (la legge 1222 del 1971, *Cooperazione tecnica con i paesi in via di sviluppo*); la svolta del 1979 e l'attivismo degli anni '80; l'adozione della legge 49 nel 1987 e la conseguente ridefinizione della cooperazione, in termini teorici e pratici (ISERNIA 1995).

<sup>140</sup> VILLANI 2006, pp. 165-166.

<sup>141</sup> BORRUSO 2006, pp. 219-220.

La Legge Pedini attribuisce al Ministero degli Affari Esteri (MAE) la responsabilità della cooperazione allo sviluppo ma nel corso del decennio il quadro complessivo è ancora frammentato e non articolato<sup>142</sup>.

Un passaggio importante e l'inizio di una svolta è rappresentato dalla legge 38 del 1979: si razionalizzano le strutture operative, si lega la politica di cooperazione alla politica estera e si supera il limite della sola cooperazione tecnica.

Negli anni '80 l'APS italiano cresce sensibilmente e nel corso del decennio aumenta, in termini reali, del 165%. I problemi e le criticità non mancano: le risorse sono inadeguate e inferiori comunque alla media dei paesi DAC; ci sono ritardi di attuazione e problemi di funzionamento e la qualità degli interventi è spesso discutibile<sup>143</sup>. Ciononostante – e soprattutto rispetto agli sviluppi più recenti – la politica mostra interesse, è attiva. È del 1987 la legge che ancora oggi – nonostante diversi tentativi, regolarmente falliti, di aggiornare il quadro normativo – costituisce l'impianto normativo della cooperazione italiana: la legge 49, la *Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i paesi in via di sviluppo*, approvata dal Parlamento quasi all'unanimità.

L'articolo 1 della legge stabilisce che la cooperazione è parte integrante della politica estera italiana e «persegue obiettivi di solidarietà tra i popoli e di piena realizzazione dei diritti fondamentali dell'uomo». Lo stesso articolo, tra le altre cose, esclude esplicitamente che i fondi destinati alla cooperazione possano finanziare, direttamente o indirettamente, attività di carattere militare.

È il Parlamento, nell'ambito della legge finanziaria, a determinare annualmente le somme da destinare all'APS. La legge, evidentemente, stabilisce le competenze e attribuisce le responsabilità<sup>144</sup>.

La Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo (DGCS) – parte integrante del MAE, è l'organo operativo della Cooperazione; è organizzata in 13 uffici<sup>145</sup>, una Unità Tecnica Centrale<sup>146</sup> e l'Unità d'ispezione. A differenza di diversi Paesi DAC, l'Italia non si è mai dotata di una agenzia per la cooperazione, al di fuori del MAE.

Nel 1990 l'aiuto italiano costituisce l'8% del totale degli aiuti dei paesi DAC<sup>147</sup>; presenta però diversi problemi, sia quantitativi che qualitativi. È il 1993: «La cooperazione italiana allo sviluppo sta attraversando un periodo di forte travaglio e di crisi profonda. È necessaria una

---

<sup>142</sup> La Legge Pedini costituisce la prima formulazione organica degli interventi nel settore della cooperazione. La prima normativa in materia, nella storia della legislazione italiana relativa alla cooperazione, è però la Legge n. 1033 dell'8 novembre 1966 che introduceva e regolamentava la possibilità di svolgere un periodo di volontariato di almeno due anni in un PVS, in sostituzione della leva militare obbligatoria (MELGARI 2007, p. 7).

<sup>143</sup> BONAGLIA, DE LUCA 2006, p. 66.

<sup>144</sup> Il Ministero dell'Economia ha la responsabilità delle relazioni con le banche e i fondi internazionali di sviluppo, così come dei contributi obbligatori agli Organismi Internazionali; al MAE spetta la responsabilità della cooperazione stessa, essendo il MAE responsabile della politica estera dell'Italia. Al CIPE – Comitato Interministeriale per la programmazione Economica – come stabilisce la legge n.537 del 1993, competono funzioni di indirizzo generale, come la definizione degli indirizzi programmatici e delle priorità geografiche.

<sup>145</sup> Gli uffici sono organizzati secondo competenze territoriali, tematiche ed amministrative.

<sup>146</sup> Svolge i compiti tecnici relativi all'individuazione, l'istruttoria, la formulazione, la valutazione, la gestione ed il controllo delle iniziative di cooperazione. Si occupa inoltre di attività di studio e ricerca nel campo della cooperazione allo sviluppo.

<sup>147</sup> BONAGLIA, DE LUCA 2006, p. 64.

catarsi collettiva per liberare finalmente la cooperazione da quelle distorsioni [...] che le hanno impedito di servire i bisogni fondamentali delle popolazioni povere del Sud del mondo, privilegiando ad essi la spartizione illegale in mille rivoli, in mille interessi»<sup>148</sup>.

Crisi profonda, distorsioni, spartizioni illegali e la «melma che pare averla incrostata»<sup>149</sup>: sono molte le caratteristiche comuni allo scenario attuale. Negli ultimi vent'anni la cooperazione italiana non è rinata e non si è rigenerata. Dei cambiamenti – per forza di cose – ci sono stati ma la situazione, sotto diversi punti di vista, può dirsi peggiorata. È diminuita la quantità degli aiuti – in termini di rapporto tra APS e PIL – e la qualità è ancora decisamente discutibile.

Segno dell'immobilismo è sicuramente il fatto che la legge di riferimento in materia sia ancora la stessa, da oltre vent'anni. «Si è svolto secolo. Il mondo è cambiato, e con esso gli scenari della politica internazionale. Sono finite al macero tonnellate di carte geografiche, in frantumi alleanze che sembravano indistruttibili, caduti muri, scomparsi paesi, affiorati inediti stati-mafia. Tutto è mutato, eppure la normativa italiana fatica ad adeguarsi e resta ferma alla vecchia legge 49 del 1987 [...]. Non si possono affrontare le sfide della globalizzazione con gli strumenti di un tempo che non c'è più»<sup>150</sup>.

**Quanto, dove e come si spende.** Nel 2009, l'Italia ha destinato all'APS lo 0,16% del proprio PIL<sup>151</sup>. Si tratta di una cifra inferiore a quella stanziata l'anno precedente: nel 2008, l'APS è stato pari allo 0,22% del PIL; il calo è stato di oltre il 30% – superiore anche a quello della Grecia, le cui difficoltà sono note.

Al netto del debito, il rapporto APS/PIL è passato dallo 0,18% allo 0,15% contro una media europea dello 0,43%, allo stesso livello del 2008<sup>152</sup>.

Il rapporto tra APS e PIL colloca il nostro Paese all'ultimo posto tra i Paesi europei – e tra gli ultimi a livello mondiale. In ambito UE, in base agli accordi assunti tra i Paesi donatori, entro il 2006 ciascun Paese avrebbe dovuto raggiungere almeno lo 0,33%; nel 2010, lo 0,56%.

Nel 2009, i 15 Paesi DAC dell'Unione Europea hanno destinato in media lo 0,54% del PIL, avvicinandosi quindi al risultato che ci si era proposti di raggiungere. Ad abbassare decisamente la media, tra gli altri, è stato proprio il nostro Paese. Solo quattro Paesi (Austria, Italia, Grecia e Portogallo) non hanno raggiunto l'obiettivo minimo dello 0,33%.

Nel 2009, il 73% dell'APS italiano ha seguito il canale multilaterale – contro una media europea del 38%<sup>153</sup>. La propensione per l'aiuto multilaterale è, da anni, un tratto distintivo

---

<sup>148</sup> GAUDIO 1993, pp. 7-9.

<sup>149</sup> *Ibidem*.

<sup>150</sup> CEREGHINI, NARDELLI 2008, p. 212.

<sup>151</sup> Per un valore di 2,4 miliardi di euro; contro i 3 miliardi stanziati nel 2008. Fonte: DAC/OCSE.

<sup>152</sup> Diversi Paesi europei – tra cui, Austria, Irlanda, Portogallo, Grecia e Germania – hanno diminuito il proprio aiuto ma altri, rispettando gli accordi presi, l'hanno aumentato per convergere sulle cifre pattuite. L'aiuto francese, tra il 2008 e il 2009, è cresciuto del 16,9%, quello britannico del 14,6%; è cresciuto addirittura quello della già estremamente virtuosa e generosa Danimarca (del 4,2%).

<sup>153</sup> Dati DAC/OCSE; ripresi da diversi siti.

della cooperazione italiana; la quota dell'aiuto multilaterale sul totale degli aiuti è la più alta tra tutti i membri del DAC<sup>154</sup>.

Questa preferenza può essere interpretata come una scelta a sostegno del lavoro degli attori internazionali ma anche come un segno di disimpegno rispetto a un ruolo attivo delle politiche di cooperazione del Paese<sup>155</sup>.

Il settore più finanziato dall'aiuto bilaterale italiano, nel 2009, è stato l'agricoltura (10% dell'aiuto); nel 2008 era stata la potabilizzazione. Seguono le cancellazioni del debito (9% dell'aiuto bilaterale) e la sanità. I costi amministrativi sono in crescita e rappresentano il quinto settore più finanziato dalla operazione italiana<sup>156</sup>.

Del resto, anche nel 2008, quasi la metà dei fondi messi a disposizione per la cooperazione bilaterale è stata distribuita in quattro settori<sup>157</sup> che a ben vedere non costituiscono una forma di finanziamento per lo sviluppo in senso stretto. La cancellazione del debito era la voce più rilevante in assoluto: nel 2008 ha rappresentato quasi il 40% dell'aiuto bilaterale italiano<sup>158</sup>.

Nel 2009, l'Africa ha ricevuto il 34% degli aiuti bilaterali italiani (contro il 30% dell'anno precedente).

Nel 2008, gli aiuti bilaterali italiani hanno riguardato complessivamente 93 Paesi. La metà dell'APS bilaterale si è concentrato in due regioni: l'Africa Sub-Sahariana e il Mediterraneo/Medio Oriente. Più precisamente, la metà degli aiuti è stata destinata a un numero ridotto di Paesi (15) ma il restante 50%, disperso ed estremamente frammentato, è stato distribuito tra i restanti 78 Paesi.

L'elevata frammentazione degli aiuti resta una costante dell'APS italiano, così come resta invariata l'elevata concentrazione degli aiuti. Ovvero: si aiuta un numero fin troppo elevato di Paesi ma gran parte di tali aiuti vanno a un numero, al contrario, ridotto di Paesi. Si dà a troppi ma a troppi si dà troppo poco.

Se agli inizi degli anni '80, l'Italia aveva rapporti di cooperazione con 80 PVS, negli ultimi anni il numero è salito – anche oltre i 100. Allo stesso modo, si è continuato a destinare cifre elevate a pochissimi paesi: «sembra, cioè, che il paese abbia voluto “presidiare” con la propria presenza un numero sempre più alto di PVS, mandando un preciso segnale politico di *global player*, senza però assumersi, in gran parte dei casi, la responsabilità di un impegno finanziario significativo. Tale profilo caratterizza sostanzialmente anche il comportamento attuale degli altri principali donatori bilaterali»<sup>159</sup>.

---

<sup>154</sup> In media i Paesi DAC destinano il 30% del proprio APS all'aiuto multilaterale; con l'eccezione degli USA che invece ne riservano una quota inferiore.

<sup>155</sup> COFELICE 2010, p. 50.

<sup>156</sup> I dati sono ripresi e analizzati, tra gli altri, da Viciani nel suo blog ZeroVirgola Sette su Repubblica.it

<sup>157</sup> Cancellazione del debito, aiuti umanitari di emergenza, spese amministrative, interventi non specificati.

<sup>158</sup> Includere la cancellazione del debito tra le voci relative alla cooperazione, contabilizzandola, è un'operazione estremamente criticata, tanto da diverse ONG italiane quanto a livello internazionale. È infatti in evidente e aperta contraddizione con il Documento finale della Conferenza di Monterrey del 2002 che raccomanda di abbandonare questa pratica – peraltro diffusa tra quasi tutti i Paesi europei membri del DAC. È contabilità creativa; è solo un modo per falsare i dati e mostrare che si fa più di quanto si faccia realmente: è «un “artificio contabile” [...] per nascondere una sostanziale diminuzione dello stanziamento di nuove risorse» (COFELICE 2010, p. 51).

<sup>159</sup> ZUPI 2009, p. 13.

La cancellazione del debito, somme decisamente inferiori a quanto promesso<sup>160</sup>, interventi frammentati: è lunga la lista dei difetti della cooperazione italiana. Le valutazioni e i giudizi sull'azione dell'Italia sono infatti spesso negativi e mettono in evidenza diverse problematiche.

Due punti particolarmente critici sono sicuramente la coerenza delle politiche e l'efficacia gestionale dell'aiuto.

Il sistema pubblico di cooperazione allo sviluppo dell'Italia è stato sottoposto nel 2009 al giudizio del DAC<sup>161</sup>. Tale verifica si è conclusa a novembre del 2009 e i risultati sono stati presentati a gennaio del 2010<sup>162</sup>.

Ciò che emerge non è un quadro particolarmente incoraggiante. Si riparte dalla verifica precedente, del 2004. In quella occasione, il DAC evidenziò diverse debolezze<sup>163</sup>:

- strategie di sviluppo non allineate rispetto alle priorità del Paese;
- l'imprevedibilità e la volatilità dell'erogazione dell'aiuto;
- la mancanza di coordinamento nelle missioni di pianificazione e monitoraggio;
- la proliferazione di strutture indipendenti per la gestione di progetti;
- quote rilevanti di aiuto legato.

Allo stesso tempo, all'Italia vennero rivolte diverse raccomandazioni; tra le altre<sup>164</sup>:

- sviluppare una visione nazionale dello sviluppo internazionale in consultazione con gli attori nazionali della cooperazione;
- procedere alla riforma legislativa della disciplina della cooperazione;
- calendarizzare l'aumento dell'APS per rispettare gli impegni quantitativi dell'aiuto;
- migliorare la strategia di comunicazione relativa alla cooperazione per aumentare la consapevolezza del pubblico;
- limitare la dispersione dell'aiuto;
- slegare l'aiuto;
- predisporre capacità analitiche dedicate all'analisi della coerenza delle politiche, per evidenziare eventuali aree di incoerenza.
- fare uso d'impegni finanziari pluriennali per aumentare la prevedibilità del sostegno finanziario, esplorando la possibilità di introdurre una contabilità speciale.

---

<sup>160</sup> Nel 2009 l'Italia ha effettivamente erogato verso i PVS solo il 76% di quanto promesso, contro il 79% dell'anno precedente (il dato si riferisce alla cooperazione bilaterale).

<sup>161</sup> Anche in vista di questo appuntamento, la DGCS ha promosso la costituzione di un gruppo di lavoro interno per l'efficacia dell'aiuto, col fine di accelerare il ritardo italiano nel recepire e accogliere alcuni degli indirizzi internazionali in materia che non richiedevano una riforma legislativa. La DGCS ha poi approvato un "Piano per l'efficacia dell'aiuto", un documento con 26 azioni di riforma gestionale da realizzare entro marzo 2010 – data successivamente posticipata.

<sup>162</sup> Dopo aver visitato le istituzioni pubbliche preposte all'implementazione della politica di cooperazione, il DAC ha incontrato portatori di interesse della società civile, attori e interlocutori della cooperazione italiana in Libano – uno dei paesi dove l'aiuto italiano è particolarmente rilevante.

<sup>163</sup> ACTIONAID 2008, p. 5.

<sup>164</sup> ACTIONAID 2010, p. 10.

- riformare il sistema di gestione del personale, in modo da allineare esperienza con responsabilità decisionali, assumendo 60 esperti a livello centrale e aumentare le flessibilità per fare assunzioni negli uffici locali;
- dotarsi di un sistema di monitoraggio e valutazione regolare, in linea con i principi di valutazione del DAC, cosicché la programmazione, anche finanziaria, possa essere aderente ai risultati delle valutazioni.

Nell'analisi del 2009<sup>165</sup>, il DAC sottolinea che dalla precedente valutazione solo poche raccomandazioni si sono trasformate in azioni concrete. La trasformazione amministrativa è stata avviata in ritardo e la riforma legislativa languisce.

Il DAC chiede al nostro Paese di ribadire la centralità politica della cooperazione e di realizzare una serie di riforme concrete. Inoltre invita l'Italia a: avviare il dibattito sulla riforma della disciplina sulla cooperazione; predisporre un documento strategico di visione di tutta la cooperazione allo sviluppo italiana; pubblicare una dichiarazione sulla coerenza delle politiche delle relazioni esterne dell'Italia con il perseguimento degli Obiettivi del Millennio; predisporre una strategia di sensibilizzazione e di mobilitazione rivolta al pubblico perché crescano consapevolezza e visibilità rispetto alle ragioni e ai risultati della cooperazione<sup>166</sup>.

Recentemente anche il *Center for global development* ha stilato una classifica dell'efficacia dei donatori sulla base di trenta indicatori ispirati ai criteri d'efficacia raccomandati a livello internazionale per gli interventi di cooperazione. L'idea alla base è che seguendo tali indicatori un Paese possa aumentare la possibilità di essere un donatore virtuoso<sup>167</sup>.

Come spiega Iacopo Viciani<sup>168</sup>, «pur arbitrario, l'indice di qualità è un primo tentativo di quantificare la qualità che permette la comparabilità tra Paesi e che ha il merito di unire in unica misura tutte le dimensioni dell'efficacia dell'aiuto»<sup>169</sup>. Seppur con alcuni limiti<sup>170</sup>, l'indice ha comunque una sua utilità.

I trenta indicatori misurano le performance dei donatori in quattro macro ambiti:

- massimizzazione dell'efficienza<sup>171</sup>;
- rafforzamento istituzionale del Paese beneficiario<sup>172</sup>;

<sup>165</sup> DAC 2010.

<sup>166</sup> ACTIONAID 2010, p. 9.

<sup>167</sup> Il Center for Global Development dal 2003 propone anche l'Indice di impegno per lo sviluppo (*Commitment to Development Index/ CDI*) che sintetizza indicatori relativi a sei aree diverse e tradizionalmente considerate in modo separato: aiuto, commercio, ambiente, investimenti, migrazioni e peacekeeping. L'indicatore offre, in tal modo, «la possibilità di delineare una scala dell'impegno a favore dello sviluppo che, per la prima volta, va al di là della considerazione quantitativa degli stanziamenti, mettendo in luce la volatilità di sforzi non radicati in un quadro politico coerente e più ampio» (IANNI 2004, p. 76).

<sup>168</sup> Viciani è responsabile del programma sull'aiuto pubblico allo sviluppo italiano per ActionAid. Dal 2009 coordina anche la task-force italiana delle Organizzazioni Non Governative sull'efficacia dell'aiuto.

<sup>169</sup> Viciani, *Quanto misura la qualità?*, 11 ottobre 2010, dal suo blog ZeroVirgolaSette, su Repubblica.it

<sup>170</sup> Aggiunge Viciani: «Può trattarsi di indicatori e posizionamenti aridi ma a volte la competizione tra pari può essere un motivo che spinge al cambiamento. Il rischio è che l'indicatore diventi l'unico universo di riferimento, che sia più importante il risultato dell'indicatore che di quello che avviene sul campo».

<sup>171</sup> Si valutano quindi la capacità di aiutare i paesi più poveri ma meglio governati, il contenimento delle spese amministrative, la riduzione dell'aiuto legato e aspetti simili.

- riduzione del peso amministrativo degli interventi;
- trasparenza, capacità di apprendimento e valutazione.

Su questi quattro ambiti, i trenta indicatori misurano le prestazioni di 31 donatori tra Governi, Nazioni Unite e Fondi Internazionali di sviluppo. L'Italia compare sempre nella parte bassa della classifica: 19esima nella massimizzazione dell'efficienza e nella riduzione del peso amministrativo degli interventi; 22esima nel sostegno alle istituzioni; in ultima posizione per trasparenza e valutazione<sup>173</sup>.

Nel 2009 l'Italia ha peggiorato la propria performance anche nel campo degli aiuti umanitari. Nella classifica dei Paesi donatori redatta da diversi anni da DARA<sup>174</sup>, il nostro Paese è passato dal 19esimo al 21esimo posto – su 23, precedendo solamente Portogallo e Grecia. Tra i diversi indicatori presi in considerazione, l'Italia si classifica 22esima nel “salvare vite umane e mantenere dignità di vita” ma anche nella tempestività dei finanziamenti, nell'affidabilità, nella condizionalità degli aiuti e nella valutazione dei progetti. Come ha commentato, laconico, Gianni Rufini: «una pena»<sup>175</sup>.

### *Un futuro per la cooperazione?*

L'Italia non rispetta gli impegni presi o, meglio, promette e non mantiene. La qualità del suo aiuto è decisamente criticabile e, nei fatti, criticata – tanto da organismi internazionali quanto dalle ONG italiane. La quantità è altrettanto critica – decisamente inferiore alla media degli altri donatori e costantemente al di sotto degli impegni presi.

La situazione nell'immediato non dovrebbe migliorare; al contrario, almeno sotto il profilo quantitativo, peggiorerà. Ad ottobre del 2010, licenziando la legge Finanziaria, il Governo italiano ha fundamentalmente azzerato i fondi da destinare alla cooperazione per il biennio 2011-2012. La legge conferma – rivedendo ulteriormente al ribasso – quanto già contenuto nel documento che poco tempo prima aveva illustrato il futuro prossimo dell'impegno italiano in materia di cooperazione, *Linee-guida e indirizzi di programmazione per il triennio 2010 - 2012*<sup>176</sup>.

«L'atmosfera che si respira in quelle 30 paginette è da fine corsa. Come se la cooperazione allo sviluppo in Italia fosse diretta verso un binario morto. E abbia alzato bandiera bianca. Azzerate le risorse. Scarso il personale tecnico. Nessuna strategia a lungo termine. Gli stessi protagonisti parlano di un soggetto in stato comatoso. Quasi agonizzante. Abbandonato a sé stesso. Ma, a questo punto, ha ancora un senso mantenere in vita un apparato, come la

---

<sup>172</sup> Si prendono in considerazione, ad esempio, la percentuale degli aiuti che rispondono alle priorità indicate dal Paesi partner, la pianificazione e la comunicazione pluriennale degli interventi, la riduzione del ricorso all'uso di sistemi di rendicontazione complessi e avulsi da quelli del Paese partner.

<sup>173</sup> Il rapporto è presente e consultabile sul sito del *Center for global development*; una sintesi dei risultati è presentata da Viciani nel suo blog, ZeroVirgolaSette.

<sup>174</sup> DARA, 2010.

<sup>175</sup> Gianni Rufini, *Povera Italia*, 5 ottobre 2010 dal suo blog *Un giaciglio per la notte* su Repubblica.it.

<sup>176</sup> Il documento è stato approvato con delibera del Comitato direzionale n. 262 del 9-12-2008.



Direzione generale alla cooperazione e allo sviluppo (Dgcs), nel quale ci si muove come in uno spazio in disuso?»<sup>177</sup>.

La DGCS, che nel 2010 ha avuto a disposizione 326,96 milioni di euro, nel 2011 dovrà lavorare con 179 milioni. Si tratta di una riduzione del 45%. A questa cifra vanno poi sottratti i fondi destinati ad impegni pregressi e le spese di gestione della DGCS. Rimangono più o meno 90 milioni di euro.

Paradossalmente, l'ultimo taglio è arrivato poche settimane dopo il summit dell'Onu in cui i donatori hanno confermato gli impegni presi per il raggiungimento degli Obiettivi del Millennio. Il Governo italiano era presente e ha rinnovato il proprio impegno.

Per quanto riguarda il triennio 2010-2012, stando al documento programmatico<sup>178</sup>, l'aiuto italiano cambierà, oltre che quantitativamente anche qualitativamente. Gli obiettivi del Millennio costituiscono l'orizzonte di riferimento di un'azione che si concentrerà su alcuni settori prioritari; tra gli altri: agricoltura e sicurezza alimentare; ambiente, territorio e gestione delle risorse naturali, con particolare riferimento all'acqua; salute; istruzione; sostegno alle micro, piccole e medie imprese<sup>179</sup>.

Il 50% dei fondi del canale bilaterale verrà destinato, ogni anno, all'Africa sub-sahariana. Nel complesso, il numero dei paesi beneficiari dell'azione italiana diminuirà sensibilmente.

Al di là degli aspetti qualitativi – comunque imprescindibili e fondamentali – resta il fatto che la cooperazione italiana nei prossimi anni continuerà ad essere quantitativamente insufficiente. Il livello dell'APS italiano attuale è pari al 61% di quello del 1996<sup>180</sup> e, come illustrato, calerà ancora.

Nella stessa Finanziaria 2010 per le missioni militari italiane all'estero, per il solo primo semestre del 2010 sono stati stanziati 750 milioni di euro.

#### **1.4.2 Cooperazione non governativa e Cooperazione decentrata**

##### ***La Cooperazione non governativa.***

La realtà della cooperazione non governativa italiana è vasta ed articolata. A comporla, ci sono essenzialmente due categorie – quasi equivalenti – di organismi: da un lato, le ONG con idoneità del MAE; dall'altro, le associazioni senza idoneità (prevalentemente enti religiosi e fondazioni).

Questa prima distinzione è fondamentale: mentre in ambito internazionale è diffusa la tendenza a definire ONG ogni realtà del terzo settore, a prescindere dal suo status giuridico, in Italia la legge 49 ha istituito un albo ad hoc. Per iscriversi all'albo, è necessario ottenere

---

<sup>177</sup> Gianni Ballarini, *La Caporetto governativa*, da Nigrizia, maggio 2010.

<sup>178</sup> Il documento in questione è stato successivamente rivisto e aggiornato attraverso il documento *Linee guida della cooperazione per il triennio 2011-2013* del dicembre 2010.

<sup>179</sup> La cooperazione si rivolgerà anche a tematiche trasversali, con azioni integrate e multisettoriali, in particolare a favore dell'*empowerment* femminile e dei gruppi vulnerabili. Sono previste inoltre azioni a sostegno del patrimonio culturale. Nel documento più recente che aggiorna le linee guida per il triennio 2011-2013, i settori d'intervento vengono accorpati ma rimangono invariati, con una minore enfasi sull'accesso all'acqua, mentre si è dato risalto all'impegno a sostegno della salute materno-infantile.

<sup>180</sup> *Così muore la cooperazione*, dal sito dei Volontari per lo sviluppo.

un'idoneità, dal MAE. Essere riconosciuti idonei equivale a poter accedere ai finanziamenti del Ministero<sup>181</sup>: si viene riconosciuti idonei a gestire progetti di cooperazione<sup>182</sup>.

Nel 2007, secondo una ricerca della Melgari, erano 256 gli enti – tra ONG con idoneità e associazioni senza idoneità – che si occupavano, in Italia, di cooperazione e solidarietà internazionale. I due gruppi di enti, come già accennato, numericamente si equivalgono<sup>183</sup>.

Negli ultimi trent'anni il settore della cooperazione non governativa è cresciuto esponenzialmente, espandendosi in tutte le sue dimensioni. Sono aumentati innanzitutto gli enti e il numero degli operatori.

Dal 1976 al 2006, il numero delle associazioni che portano avanti progetti di sviluppo o azioni umanitarie è quasi quintuplicato e il numero degli operatori, nello stesso arco di tempo, è decuplicato.

«Se la cooperazione allo sviluppo non governativa fosse un'azienda sarebbe una delle grandi imprese italiane»<sup>184</sup>. Nel 2007, secondo la stessa ricerca della Melgari, erano 6.253 gli espatriati, ovvero gli operatori del settore inviati a lavorare all'estero<sup>185</sup>. La forma contrattuale decisamente più utilizzata è quella del contratto di collaborazione a progetto<sup>186</sup>. «Il massiccio ricorso a questa tipologia di assunzione è considerato una spia della inadeguatezza della legge 49/87 rispetto alla regolazione del rapporto tra operatore ed ente no profit»<sup>187</sup>.

Le donne rappresentano quasi il 50% degli operatori espatriati, un dato decisamente degno di nota in un contesto – quello italiano – spesso sfavorevole e discriminante nei confronti delle donne (in termini di occupazione, uguaglianza di genere o presenza femminile in ruoli di potere). La cooperazione – sempre sul fronte degli espatriati – oltre che rosa, è anche giovane: nel 2007 quasi il 50% degli espatriati aveva un'età compresa tra i 19 e i 35 anni<sup>188</sup>.

Ad essere cresciuto è anche il numero dei Paesi nei quali le organizzazioni italiane operano. Geograficamente la cooperazione si è notevolmente estesa. Nel 1986, gli operatori italiani lavoravano in 50 Paesi<sup>189</sup> e il 99% si divideva tra due continenti: l'Africa e l'America Latina. Il totale dei paesi raggiunto dalla cooperazione non governativa italiana nel 2006 era

---

<sup>181</sup> Art. 29 della legge 49/87.

<sup>182</sup> Si ottiene l'idoneità mediante un apposito decreto del Ministro e sentito il parere della Commissione per le ONG. I requisiti per ottenerla sono diversi e sono elencati all'art. 28 della L. 49/87; indispensabile è aver svolto attività di cooperazione per almeno tre anni.

<sup>183</sup> Le ONG idonee, numericamente, nel 2007 rappresentavano il 49% degli enti no profit italiani; le associazioni (non idonee) il 33%; gli enti religiosi il 17, le fondazioni l'1 (MELGARI 2008, p. 18).

<sup>184</sup> MELGARI 2007, p. 14.

<sup>185</sup> La ricerca si basa su due tipi di dati principali. In primo luogo, sui dati raccolti dalla SISCOS – in qualità di servizio di Patronato per l'assistenza assicurativa alle associazioni ed agli operatori – direttamente dalle applicazioni assicurative (per un totale di 5.596 collaboratori). Secondariamente, vi sono i dati relativi agli espatriati che partono con contratto registrato presso la DGCS del MAE. Il dato non è completo, sia per la mancata comunicazione da parte di qualche organismo, sia per l'impossibilità di avere il dato ufficiale dal competente ufficio del MAE. Questo significa che il numero di cooperanti e volontari MAE è probabilmente inferiore a quello effettivamente attivo nei Paesi dove vengono realizzati i progetti: ci sono più cooperanti di quanti ne "risultino" (MELGARI 2008, p. 12).

<sup>186</sup> La maggioranza dei contratti di collaborazione (relativamente al 2007) è di breve durata, tra uno e cinque mesi. La richiesta di prestazioni professionali di durata inferiore ai 6 mesi nel 2007 costituiva il 75% del totale.

<sup>187</sup> MELGARI 2008, p. 13.

<sup>188</sup> In questo segmento rientrano però molti operatori che si recano all'estero attraverso iniziative assunte dall'Unione Europea o attraverso il Servizio civile all'estero – programma comunque fortemente ridimensionato negli ultimi anni dall'attuale Governo Berlusconi.

<sup>189</sup> 34 in Africa, 12 in America Latina e 4 in Asia.

invece di 109. Africa e America Latina restano due mete importanti ma è cresciuta la presenza italiana in Asia e nella stessa Europa<sup>190</sup>. Il 58% degli espatriati italiani, nel 2007, lavorava in Africa – il continente con la più alta presenza di operatori (tabella 1).

**Tabella 1.** Paesi africani con più di 100 operatori italiani

PAESE	NUMERO OPERATORI
KENIA	319
UGANDA	310
MOZAMBICO	228
ETIOPIA	215
SUDAN	211
SOMALIA	203
BURUNDI	195
TANZANIA	184
R.D.C.	178
CIAD	150
RUANDA	107
<b>TOTALE 2007</b>	<b>2.300</b>

*Fonte:* UN MESTIERE DIFFICILE 2008

Un altro segno del dinamismo del settore è anche il fermento nel campo della formazione, per quanto non manchino le criticità. Nell'anno accademico 2006/2007, secondo uno studio del Formez, le Università italiane hanno organizzato 66 master in questo campo. Si tratta di corsi nati pochi anni prima che però raramente – come sottolinea Rufini – raggiungono dei livelli di qualità sufficienti: «un sistema formativo esageratamente prolifico e ancora strutturalmente debole e ampiamente scollegato dalla comunità della cooperazione internazionale, e quindi molto spesso occupato a reinventare l'acqua calda»<sup>191</sup>.

La cooperazione non governativa italiana non è cresciuta solo nei numeri; ci sono stati diversi cambiamenti anche qualitativi e il settore oggi è sicuramente più complesso rispetto a qualche decennio fa. Diverse organizzazioni sono fortemente strutturate e operano con centinaia di operatori sul terreno; del resto le procedure di finanziamento dei donatori sono cambiate e questo ha significato anche che diversi enti si sono dovuti dotare di ampi dipartimenti amministrativi.

Accanto a piccole realtà si sono sviluppate le grandi associazioni che impiegano più di cento espatriati.

Lo scenario italiano è quindi oggi caratterizzato da un mosaico di associazioni di natura e dimensioni decisamente diverse. Questo assetto e questa marcata eterogeneità possono costituire anche un punto di forza del sistema: «Da un lato, infatti, le medie e grandi

<sup>190</sup> MELGARI 2007, p. 36-37.

<sup>191</sup> RUFINI 2008, p. 9.

associazioni, che sempre più spesso hanno una gestione simile a quella di un'impresa sociale, assicurano che la cooperazione non governativa si mantenga al passo con le *best practices* europee e internazionali e che continui a ricevere fondi e a intrattenere rapporti con i grandi cofinanziatori, soprattutto Unione Europea e Ministero degli Affari Esteri, cercando, allo stesso tempo di incidere su tutte le politiche internazionali che influenzano le condizioni di vita dei popoli del Sud. Dall'altro, la presenza delle piccole realtà con un forte legame con il territorio, permette alle associazioni di mantenersi sempre in contatto con la propria base sociale in particolare e la società civile italiana in generale, interpretandone le spinte motivazionali e aiutandola a incanalare il desiderio di contribuire alla lotta contro le ingiustizie»<sup>192</sup>.

La maggioranza degli enti è di piccole dimensioni e impiega meno di 11 operatori all'estero (tabella 2).

**Tabella 2.** Numero di associazioni per dimensione – 2007

DIMENSIONI	NUMERO DI OPERATORI	N. ENTI
PICCOLA	1 COLLABORATORE	26
	DA 2 A 10	117
MEDIO-PICCOLA	DA 11 A 25	42
MEDIA	DA 26 A 50	25
MEDIO-GRANDE	DA 51 A 100	25
GRANDE	DA 101 A 200	8
	PIÙ DI 200	4
	<b>TOTALE</b>	<b>256</b>

**Fonte:** UN MESTIERE DIFFICILE 2008

Sono di piccole dimensioni il 59% delle organizzazioni ed è questa l'altra faccia della medaglia.

Tante, forse troppe e di medie e piccole dimensioni; le organizzazioni italiane si contendono da anni fondi sempre più modesti. Potrebbero tagliare i costi e migliorare efficienza ed efficacia dei propri interventi, unendosi, ma sembrano prevalere altre logiche. Diversi i punti critici e le debolezze; tra le tante, un'analisi del 2001 ne evidenziava alcune: «l'insufficiente dimensionamento, la dipendenza dai finanziamenti pubblici e l'assenza di diversificazione delle fonti finanziarie, la frammentazione e la contrapposizione rispetto alle questioni più rilevanti, nonché la carenza nelle capacità programmatiche e progettuali»<sup>193</sup>.

Le critiche restano vere e raccontano di una parte importante delle organizzazioni italiane. Allo stesso modo, diverse ONG – per esempio – hanno compiuto negli anni significativi passi in avanti e stanno cercando di evolvere, migliorando efficacia ed efficienza delle proprie azioni, anche associandosi e comunque forti della propria storia.

<sup>192</sup> MELGARI 2007, p. 18.

<sup>193</sup> RAIMONDI, ANTONELLI 2001, p. 217.

Le prime ONG italiane nascono negli anni '60; la solidarietà – nel nostro Paese come altrove – è lo sfondo, il motore che spinge cittadini e membri della società civile all'impegno attivo.

A partire dagli anni '70 un numero importante di ONG italiane ha cominciato a confluire verso tre grandi federazioni:

- FOCSIV<sup>194</sup>. Di ispirazione cattolica, comprende oltre 60 ONG;
- COCIS<sup>195</sup>. Rappresenta 25 ONG laiche e progressiste;
- CIPSI<sup>196</sup>. Associa oltre 40 ONG, in totale indipendenza da qualsiasi schieramento politico e confessionale.

Oggi oltre la metà delle ONG aderisce ad una di queste tre federazioni e/o ad altri raggruppamenti. Col fine di coordinare meglio le loro attività di sensibilizzazione, informazione ed advocacy, diverse importanti ONG si sono riunite nel CINI<sup>197</sup>, il Coordinamento Italiano Network Internazionali. Nel campo degli aiuti umanitari è stata invece creata AGIRE, l'Agenzia italiana risposta emergenze, che comprende alcune tra le principali ONG italiane<sup>198</sup>.

Resta comunque sempre molto elevato il numero delle cosiddette ONG "indipendenti" come del resto risulta elevato il numero di ONG riconosciute idonee dal MAE.

### ***La cooperazione decentrata***

Mutuando in parte la definizione adottata dall'Unione Europea, nel contesto della cooperazione allo sviluppo italiana si intende, per cooperazione decentrata, «l'azione di cooperazione allo sviluppo svolta dalle Autonomie locali italiane, singolarmente od in consorzio fra loro, anche con il concorso delle espressioni della società civile organizzata del territorio di relativa competenza amministrativa, attuata in rapporto di partenariato prioritariamente con omologhe istituzioni dei PVS favorendo la partecipazione attiva delle diverse componenti rappresentative della società civile dei Paesi partner nel processo decisionale finalizzato allo sviluppo sostenibile del loro territorio»<sup>199</sup>.

Regioni, Province o Comuni italiani in partenariato con enti omologhi dei PVS, con il coinvolgimento della società civile dei rispettivi territori: è questa l'essenza della cooperazione decentrata italiana fenomeno che, soprattutto a partire dagli anni '90 – «messo

---

<sup>194</sup> La Federazione Organismi Cristiani Servizio Internazionale Volontariato nasce inizialmente sotto forma di coordinamento tra diverse realtà laicali collegate al mondo missionario con il nome di FOLM. Nel 1972 si trasforma in FOCSIV e oggi rappresenta la più grande Federazione italiana di Organismi cristiani di volontariato internazionale. Sono tre i valori portanti: il volontariato; le radici cristiane e la democrazia partecipativa.

<sup>195</sup> Al Coordinamento delle Organizzazioni non governative per la Cooperazione Internazionale allo Sviluppo aderiscono ONG che condividono un'etica basata sulla promozione dell'auto-sviluppo, la solidarietà tra i popoli e la centralità della persona.

<sup>196</sup> Il Coordinamento di iniziative popolari di solidarietà internazionale nasce nel 1982.

<sup>197</sup> Tra le altre: le componenti italiane di ActionAid International, Amref, Save the Children, Terre des hommes e Wwf.

<sup>198</sup> ActionAid, Amref, Cesvi, Cisp, Coopi, Cosv, Gvc, Intersos, Save the Children, Terre des Hommes, Vis e Wwf.

<sup>199</sup> MAE, DGCS 2000, p. 5.

in moto principalmente dai conflitti legati alla dissoluzione dell'ex Jugoslavia»<sup>200</sup> – ha conosciuto una crescita rilevante.

Già nella Legge 49/87 si riconosceva la possibilità da parte della DGCS di utilizzare Regioni, Province autonome ed Enti locali per l'attuazione di specifiche attività di cooperazione. La legge riconosceva formalmente alle Autonomie locali un ruolo propositivo ed attuativo, disciplinandone inoltre la facoltà di iniziativa e le modalità di collaborazione con la DGCS.

Non ci si esprimeva ancora in termini di cooperazione decentrata ma era di questo che si trattava. Il riferimento di legge era, al tempo, innovativo. Ciò nonostante, nella pratica, la collaborazione tra Cooperazione governativa ed Autonomie locali si è sviluppata – soprattutto inizialmente – in modo frammentario.

Praticamente tutte le Regioni ed entrambe le Province autonome italiane si sono dotate di una propria normativa in materia di cooperazione allo sviluppo<sup>201</sup>. È del 1988 la prima legge regionale sulla cooperazione: quella del Veneto.

In tutte queste leggi è esplicitata la volontà di costituire a livello regionale un punto di riferimento organico a supporto degli interventi di cooperazione promossi dagli altri enti locali e di perseguire il raccordo con la Cooperazione centrale. Allo stesso modo, è dichiarata l'intenzione di stabilire il più ampio rapporto con le forze sociali ed economiche del territorio interessate a sviluppare attività di cooperazione.

Nel Marzo 2000 – dopo altri interventi legislativi – il MAE attraverso la DGCS ha approvato le *Linee di indirizzi e modalità attuative della cooperazione decentrata allo sviluppo*. Il documento riflette sull'importanza che la cooperazione decentrata ha assunto nel tempo e sull'assetto che dovrebbe assumere in un quadro generale più organico<sup>202</sup>.

Non sono mancati e non mancano i conflitti e le questioni irrisolte: la cooperazione decentrata italiana sta ancora cercando un suo assetto. Le risorse sono limitate e il quadro nazionale non è incoraggiante – la cooperazione bilaterale, del resto, è allo stremo.

Tuttavia, la cooperazione decentrata è in crescita e i protagonisti continuano a mostrare un crescente interesse verso questo genere di azioni.

Le Regioni, in particolare, sono state le più attive. Il CeSPI ha stimato che dai 20 milioni di euro del 2000 destinati alla cooperazione decentrata, si è passati ai 50 milioni del 2004, fino a raggiungere i 70 milioni nel 2007. A queste cifre andrebbero inoltre aggiunte le risorse contabilizzate in altri settori che si sono internazionalizzati – in campo sanitario, per esempio – e che sono stati utilizzati in attività di cooperazione. Stando a queste cifre, come sottolinea Stocchiero, la cooperazione decentrata è diventata pari a circa un terzo di quella bilaterale, promossa dal governo centrale.

---

<sup>200</sup> IANNI 2004, p. 142.

<sup>201</sup> È solo con la legge n. 68 del 1993 che anche a Comuni e Province viene riconosciuta la possibilità di destinare specifiche risorse finanziarie locali al sostegno di attività di cooperazione e di interventi di solidarietà (SCHUNK 1997, p. 15).

<sup>202</sup> Oltre al documento di indirizzo si è arrivati anche ad una collaborazione con l'ANCI (Associazione Nazionale dei Comuni italiani) volta a valorizzare la cooperazione decentrata promossa, appunto, dai comuni italiani.

«Vi è chi paventa il rischio che la cooperazione decentrata in qualche modo si sostituisca alla cooperazione del governo centrale. Questo è evidente e scontato a livello territoriale, dove effettivamente le autorità locali appaiono più vicine alle organizzazioni della società civile, soprattutto a quelle più piccole. Sono centinaia i Comuni che contribuiscono alle iniziative di migliaia di piccole associazioni che operano con partner del Sud del mondo. Alcune Regioni e Province, nell'ambito dei bandi, prevedono linee specifiche per microprogetti»<sup>203</sup>.

Per quanto il quadro generale sia ancora frammentato, in Italia esistono già diversi enti locali che hanno saputo creare realtà importanti di cooperazione e sono migliaia le iniziative che hanno saputo coinvolgere i cittadini in attività di questo genere<sup>204</sup>.

La DGCS riconosce alla cooperazione decentrata una propria specificità, «caratterizzata dall'ampia partecipazione popolare e dalla reciprocità dei benefici» e, come detto, i territori che mettono le proprie eccellenze e i propri saperi a disposizione di progetti di cooperazione aumentano.

«Alla stregua della cooperazione non governativa, la cooperazione decentrata interviene direttamente a livello delle comunità locali nei PVS; al contempo, è legittimata dal sostegno della cittadinanza che rappresenta e porta con sé un patrimonio unico di esperienza nella gestione dell'amministrazione pubblica, che le consente di contribuire concretamente alla buona realizzazione dei processi di decentramento amministrativo e politico nei PVS»<sup>205</sup>.

I punti di forza del sistema, potenzialmente, sono diversi; Stocchiero, tra gli altri, riconosce alla cooperazione decentrata quattro valori aggiunti: «1) l'assunzione dell'impegno politico delle Autonomie locali verso i fini della cooperazione allo sviluppo, e quindi la sua concretizzazione con 2) la sensibilizzazione e mobilitazione di competenze (se possibile di eccellenza), capacità e risorse del territorio nelle relazioni internazionali (trans-locali), attraverso la creazione di sistemi territoriali per la cooperazione allo sviluppo (partenariati territoriali); 3) l'impegno diretto delle amministrazioni su tematiche di loro competenza e relative al sostegno al processo di democratizzazione, decentramento, sviluppo locale; 4) la mobilitazione di risorse finanziarie aggiuntive sia da parte delle amministrazioni che da parte del territorio (partnership pubblico-privata)»<sup>206</sup>.

Nella pratica restano però ancora molte debolezze e i risultati sono lontani da quelli che ci si propone di raggiungere. La frammentazione degli interventi, il rischio del *progettismo*, la mancanza di continuità nelle azioni, priorità dettate più da una "politica estera di prossimità" che da bisogni reali: i punti critici sono tanti. Sul settore nel suo complesso grava poi la mancanza di un quadro di riferimento nazionale: la crisi della cooperazione italiana non può non influenzare anche la cooperazione decentrata.

---

<sup>203</sup> STOCCHIERO 2009, p. 3.

<sup>204</sup> «Un fenomeno questo che rimane sotto traccia, che la cooperazione decentrata in parte intercetta e che la cooperazione del governo centrale non conosce e non coglie. Appare dunque una cooperazione fatta di solidarietà privata che ha diverse motivazioni: dalla endemica autonomia e però frammentazione del volontariato, all'incapacità del Ministero degli Affari esteri di offrire opportunità di valorizzazione e ordine, alla scarsa fiducia in generale dei cittadini italiani nella politica pubblica governativa» (Ivi, p. 6).

<sup>205</sup> BONAGLIA, DE LUCA 2006, p. 70.

<sup>206</sup> STOCCHIERO 2007, pp. 5-6.

«Più che un sistema a rete il panorama italiano della cooperazione offre l'immagine di tante isole, con il governo centrale, le regioni, gli altri enti locali e il mondo privato ognuno per proprio conto»<sup>207</sup>.

La cooperazione decentrata italiana, allo stato attuale e fatte salve diverse realtà importanti, sembra più un cantiere di idee che un sistema di azioni: «Se da un punto di vista concettuale e normativo le tesi sono oggetto di analisi e di politiche, da un punto di vista pratico le effettive capacità di applicare i principi e di mostrare sia i risultati positivi che le contraddizioni esistenti, sono ancora da costruire»<sup>208</sup>.

### **1.4.3 Un percorso di cooperazione decentrata: l'esperienza sarda**

La Regione Sardegna si è dotata di una legge regionale in materia di cooperazione nel 1996; è dunque da circa quindici anni che la regione è attiva sul fronte della cooperazione decentrata.

Una sintesi quantitativa dell'esperienza sarda è stata elaborata all'interno di un documento – redatto dalla regione stessa – che «oltre ad avere carattere divulgativo [...] vuole essere un supporto alla gestione ed attuazione della Legge, contribuendo a migliorare l'assetto strategico della programmazione degli interventi anche a seguito di ulteriori approfondimenti»<sup>209</sup>. Come tale analisi possa supportare gestione ed attuazione della Legge non è esplicitato ed è tutt'altro che implicito o immediato essendo, tale analisi, una sintesi di dati quantitativi. Il documento è comunque utile per farsi un'idea delle somme di denaro spese e quindi della dimensione della cooperazione decentrata sarda.

Il periodo coperto dall'analisi in questione va dal 1996 al 2006. In questo arco di tempo, sono stati 647 i progetti cofinanziati, per un totale di contributi assegnati pari a oltre 12 milioni di euro (12.089.613). A partire dal 2002, le risorse messe a disposizione dalla Regione hanno conosciuto una progressiva diminuzione e nel 2006 si era tornati ai livelli del 1996. Dal picco del 1999, quando vennero stanziati quasi 1 milione e 800 mila euro, si è arrivati ai 787 mila euro del 2006.

A partire dal 2005 – con una riforma del 2004 – è stata introdotta una soglia minima del costo totale del progetto cofinanziabile ed è aumentato il contributo regionale concesso. In seguito a tale modifica un progetto, per aspirare al cofinanziamento regionale, doveva avere un costo totale di almeno 100 mila euro<sup>210</sup>. Si è quindi notevolmente ridotto il numero di progetti cofinanziati (erano 87 nel 2004, sono diventati 9 nel 2005); tali progetti, però, in seguito alla riforma del 2004, ricevono un cofinanziamento cospicuo (massimo 100 mila euro), a differenza di quanto succedeva prima (si poteva essere finanziati anche per poche migliaia di euro).

---

<sup>207</sup> CEREGHINI, NARDELLI 2008, p. 87.

<sup>208</sup> STOCCHIERO 2009, p. 6.

<sup>209</sup> REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA 2008, p. 5.

<sup>210</sup> Ad oggi però le cose sono cambiate nuovamente. Stando all'ultimo invito, è sceso il costo minimo del progetto (che adesso deve essere non inferiore ad 80mila euro) ma anche la quota di cofinanziamento (che non può superare il 60% del costo totale del progetto, fino ad un massimo di 100 mila euro).



Cambiate le regole, il cofinanziamento medio erogato dalla regione è tornato a salire. Se nel periodo 1996-2004, tale contributo si aggirava in media attorno ai 16 mila euro – dal 2005 la cifra è cambiata considerevolmente. I 10 progetti finanziati nel 2006 hanno ricevuto una media di 78 mila euro di cofinanziamento.

512 progetti – tra i 647 cofinanziati nell’arco di tempo preso in considerazione – hanno ricevuto un cofinanziamento inferiore ai 25 mila euro. 370 non superano i 15 mila euro di contributo; dato che sottolinea l’estrema frammentazione delle risorse messe a disposizione – almeno fino alla riforma del 2004.

Capofila dei progetti cofinanziati, nel 63% dei casi è stata l’Università; a seguire Associazioni di volontariato e ONG (22%), imprese (9%), enti pubblici locali (4%) e Istituti di ricerca (2%).

Per quanto riguarda la ripartizione delle risorse per tipologia di Soggetto Capofila, anche in questo caso a prevalere sono Università e Associazioni/ONG – principali beneficiari delle risorse finanziarie messe a bando dal ’96 al 2006. Alle prime sono andati quasi 5 milioni e 800 mila euro; alle seconde quasi 3 milioni e 200 mila.

Con riferimento alla localizzazione geografica dei progetti cofinanziati, il 45% dei progetti ha lavorato nel Bacino Mediterraneo, il 23% in Africa. A seguire l’America latina (18,70%), i Balcani (4,64%), l’Asia (0,46%). Tale prevalenza è legata al maggior interesse che la stessa legge attribuisce all’area mediterranea. Fino al 2004 anche l’America latina era considerata geograficamente prioritaria – in seguito il suo status è cambiato «con il preciso intento di superare la frammentazione finanziaria e geografica degli interventi concentrando e destinando le risorse finanziarie per la realizzazione di attività di cooperazione rivolte a quei Paesi del bacino Mediterraneo e dell’Africa non soltanto geograficamente più prossimi ma anche strategicamente più importanti sulla base di priorità associate a fenomeni di natura politica, sociale, ed economica»<sup>211</sup>.

In occasione di un recente seminario sulla cooperazione decentrata sarda (tenutosi a Cagliari il 22 dicembre 2010 e organizzato dalla stessa Regione anche per introdurre il nuovo bando), Amato ha così sintetizzato, per punti, i difetti maggiori del sistema:

- frammentazione geografica e finanziaria degli interventi;
- assenza di partenariati allargati;
- scarso coordinamento con le politiche comunitarie e nazionali;
- prevalenza di un rapporto di tipo vettoriale “donatore-ricevente”;
- scarsa partecipazione degli Enti Locali;
- insufficiente qualità delle proposte progettuali;
- iniziative centrate sull’offerta sarda e poco attenta ai bisogni, alle potenzialità e agli interessi dei partner locali;
- inadeguato coinvolgimento delle comunità di immigrati presenti nel territorio sardo;
- scarsa conoscenza dei territori di intervento e insufficiente coordinamento con le strategie dei Paesi Partner;

---

<sup>211</sup> REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA 2008, p. 13.

- assenza di un sistema di monitoraggio (fisico, procedurale e finanziario) degli interventi<sup>212</sup>.

La sintesi di Amato si riferisce – intende riferirsi – al periodo 1996-2004; già nella programmazione 2005-2010, effettivamente si è cercato di intervenire per superare diverse debolezze. Il quadro delineato da Amato resta però ancora estremamente attuale.

Sicuramente, e questa – dati alla mano – è l'unica certezza, la frammentazione è stata decisamente superata, dal momento che il numero di progetti cofinanziati si è ridotto incredibilmente. Questo però non dice assolutamente niente sulla qualità degli interventi e la stessa Amato non aggiunge nessun tipo di valutazione.

L'invito 2010 – ovvero lo «strumento operativo delle attività di Cooperazione Decentrata della Regione Autonoma della Sardegna»<sup>213</sup> – enfatizza sulla volontà di contribuire al perseguimento degli Obiettivi del Millennio nei Paesi del Bacino del Mediterraneo e in Africa e sulla conseguente necessità di impegnarsi a tal fine.

Non mancano le parole chiave – come *accountability* e trasparenza; continuano a mancare invece – e si tratta di una mancanza fondamentale – strumenti volti a valutare i risultati effettivi della cooperazione decentrata sarda.

---

<sup>212</sup> AMATO 2010, p. 2.

<sup>213</sup> Nell'invito si stabiliscono le regole della partecipazione alla richiesta di cofinanziamento. Si enunciano i principi operativi (si parla di opportunità, trasparenza, *accountability*, efficienza, giustizia ed *equality*); i criteri e le modalità di selezione e tutte le informazioni utili alla partecipazione. Una novità del 2010 è l'esclusione, tra i soggetti finanziabili, dei privati – scelta non estremamente chiara.

## 2. AFRICA E COOPERAZIONE: VITTIMA DELLA PROPRIA RICCHEZZA?

«Pubblico o privato, multilaterale o bilaterale, finanziario o tecnico, l'aiuto allo sviluppo ha suscitato diversi dibattiti [...] e sollevato molte critiche»<sup>214</sup>.

Al di là di facili generalizzazioni, è innegabile che i mali, passati e presenti, della cooperazione – bilaterale, multilaterale, multibilaterale, non governativa e decentrata – siano stati e continuino ad essere decisamente numerosi. Allo stesso modo, non si può negare (e sarebbe del resto poco onesto e tutt'altro che utile e costruttivo) che dalla cooperazione siano comunque emerse esperienze positive<sup>215</sup>, strategie, riflessioni, modalità di intervento e risultati importanti – che hanno apportato validi contributi anche a riflessioni su altri temi.

La cooperazione racchiude una serie di sforzi, interventi, esperienze, motivazioni talmente numerose e variegate che a valor ridurre il suo racconto ad un semplice bilancio, si rischia di finire nel vicolo cieco di un confronto tra sostenitori e detrattori. Non è verso questa diatriba (cooperazione “sì” o cooperazione “no”) che vuole confluire questo lavoro. Ciò che invece si intende fare è chiarire meglio le ragioni di una certa reputazione, capire cosa c'è dietro tutta una serie di giudizi, immagini, entusiasmi e delusioni che caratterizzano il confronto.

Quello che segue è quindi un tentativo di raccontare alcuni tra gli aspetti più significativi del dibattito intorno alla cooperazione, al suo passato e al suo stato attuale; le critiche che più di frequente le vengono mosse; determinate condotte che spiegano e hanno fatto sorgere tali critiche.

La trattazione si sposta poi verso il tema del divario tra Paesi ricchi e Paesi poveri, con particolare riferimento alla situazione africana. Si riflette su una certa tendenza a proporre dell'Africa immagini stereotipate; tendenza che riguarda spesso, più in generale, il tema della povertà e del sottosviluppo, il modo in cui vengono percepite e raccontate.

### 2.1 I fallimenti della cooperazione

#### 2.1.1 Tra neocolonialismo e aiuto legato

«Raramente disinteressato da parte dei contributori e a lungo condizionato dalla rivalità Est-Ovest, [l'aiuto allo sviluppo] è stato considerato un atto di neocolonialismo perpetrato da paesi che ricorrono massicciamente all'aiuto bilaterale (la Francia) o all'aiuto legato (Stati Uniti, Giappone)»<sup>216</sup>.

---

<sup>214</sup> DROZ 2007, p. 248.

<sup>215</sup> Nella storia della cooperazione internazionale esistono diverse storie di successo. L'eradicazione del vaiolo – dichiarato scomparso dal mondo nel 1980 dall'organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) – è una di queste, ma certamente non l'unica. Sempre in ambito sanitario, son stati fatti enormi progressi nell'eradicazione della poliomelite, nella lotta contro la malaria e nel controllo dell'onchocerciasi (la cosiddetta «cecità del fiume») (SACHS 2005).

<sup>216</sup> DROZ 2007, p. 248.

La sintesi di Droz non è né particolarmente originale (nel senso di innovativa), né esaustiva: nel bene e nel male, il racconto della cooperazione è decisamente più articolato<sup>217</sup>. La critica che si vuole cogliere è però valida ed estremamente importante, se non centrale. La cooperazione – soprattutto nella sua variante bilaterale – in troppi casi, è stata e in parte continua ad essere ciò che mai avrebbe dovuto essere: un atto di neocolonialismo, per riprendere le parole di Droz, un modo per tenere le ex-colonie in posizione di sudditanza e dipendenza. Questo trattamento non è stato riservato solo alle ex-colonie, non è stato perpetrato unicamente dalle antiche madrepatrie ed è ancora estremamente diffuso<sup>218</sup>.

«La tendenza a usare l'aiuto come strumento di penetrazione economica e culturale, o addirittura d'accompagnamento di campagne ideologiche e militari, si diffonde e ha persino un nome. Molti lo chiamano bilateralismo aggressivo»<sup>219</sup> ed è sicuramente uno dei mali peggiori della cooperazione, una di quelle condotte scorrette che hanno alimentato e alimentano disillusione e cinismo nei confronti delle reali intenzioni dei donatori, a più livelli. «Il mondo ovattato della diplomazia e degli incontri ufficiali ammantava una visione molto disincantata della cooperazione. Non manca, certo, la volontà di farne strumento di lotta contro la povertà. Ma, dietro le dichiarazioni e i titoli accattivanti dei progetti, i governi donatori la usano quasi sempre per promuovere nei paesi del sud i loro interessi politici, economici e culturali. E lo fanno convinti che così si fa lo sviluppo»<sup>220</sup>.

La cooperazione – evidentemente non solo quella bilaterale<sup>221</sup> – è stata (ed è) troppo spesso tutt'altro che trasparente e disinteressata; dovrebbe lavorare per ridurre gli squilibri e non per rafforzarli: in questo senso, deve cercare di essere “giusta”, per quanto il termine possa apparire vago e soggetto a interpretazioni contrastanti.

Sull'ambiguità, la mancanza di trasparenza e i doppi fini di molta cooperazione è emblematico il fenomeno dell'aiuto legato o vincolato: un aiuto è tale quando lo si elargisce vincolando la spesa al fatto che l'azione prevista venga realizzata, per esempio, da aziende del Paese donatore o anche solo all'acquisto di beni e servizi forniti, appunto, dal donatore. Legare l'aiuto è una delle critiche che è stata mossa più di frequente all'Italia<sup>222</sup>; ma anche gli Stati Uniti, in questo, sono da primato.

---

<sup>217</sup> Droz, del resto, tratta il tema marginalmente nel suo racconto della storia della decolonizzazione; ed è anche per questa associazione – tra cooperazione e decolonizzazione – che il suo contributo è comunque interessante ed offre spunti importanti sui quali riflettere.

<sup>218</sup> La casistica è lunga; tra gli altri, «è il caso della Francia nelle ex colonie, della Gran Bretagna e della Norvegia in Angola, dell'Italia in Libia» (GALTIERI 2010, p. 426).

<sup>219</sup> CARRINO 2005, p. 26.

<sup>220</sup> *Ibidem*.

<sup>221</sup> Se i singoli Paesi sono solitamente più inclini a fare della cooperazione uno strumento di penetrazione economico, politico e culturale, anche sul fronte del settore non governativo – come già detto in precedenza – c'è da sottolineare il fatto che, per esempio, la presunta indipendenza delle ONG vacilla di fronte alla dipendenza economica dagli stessi governi (BOTTAZZI 2007, p. 382).

<sup>222</sup> Nel 2009, stando ai dati DAC/OCSE, la percentuale di aiuto condizionato all'acquisto di beni e servizi italiani al netto del debito ha costituito il 54% del bilaterale (era il 38% nel 2008) – il peggior valore in Europa dopo il Portogallo.

L'aiuto legato rientra nella categoria dei cosiddetti "aiuti fantasma" ovvero di quegli aiuti che, in realtà, più che aiutare un paese povero, inseguono altri obiettivi (come sovvenzionare – per esempio – l'economia del Paese donatore)<sup>223</sup>.

Dei vincoli all'aiuto, oltre che su scelte economiche, possono essere posti anche su aspetti decisamente più sottili, con implicazioni importanti e talvolta pericolose.

Nel 2005, gli USA hanno promesso 15 miliardi di dollari in cinque anni per sostenere la lotta all'AIDS, tramite un programma ambizioso e imponente lanciato due anni prima: il PEPFAR<sup>224</sup>. Alla concessione dell'aiuto, si ponevano però due condizioni: due terzi dei fondi dovevano essere destinati a programmi che promuovessero l'astinenza sessuale e, in generale, gli aiuti non sarebbero potuti essere messi a disposizione di organizzazioni con ospedali che praticassero aborti o che fossero anche solo dotati di consultori<sup>225</sup>.

Imposizioni di questo genere possono risultare estremamente dannose e non dovrebbero far parte della pratica della cooperazione – che invece dovrebbe muoversi secondo altri criteri e non avendo come priorità la crescita dell'economia statunitense o, ancora meno comprensibilmente, il pensiero antiabortista. Vincolare l'aiuto in questo modo – volendo poi parlare di efficienza e di libero mercato – può essere estremamente anti-economico: «le spese della ricostruzione in Iraq, il più grande progetto di aiuti americano della storia, sarebbero potute costare fino al 90 per cento in meno se la ricostruzione di strade, ponti, fabbriche, centrali elettriche e acquedotti fosse stata affidata a società irachene anziché americane»<sup>226</sup>.

Gli americani, insomma, per la cooperazione spendono poco e spendono in modi decisamente discutibili – e in questo, purtroppo, sono ancora in ottima compagnia.

L'aiuto legato è una delle tante criticità di una cooperazione che, come detto in precedenza, è lontana dall'essere ciò che dovrebbe – e la questione dell'aiuto legato è uno dei tanti punti sul quale le idee sono chiare: l'aiuto deve essere slegato. È bene sottolinearlo perché la riflessione su questo e altri temi è ben più evoluta della pratica: a fronte di governi occidentali inefficienti, che promettono e non mantengono, ci sono comunque delle idee estremamente valide e delle posizioni estremamente critiche rispetto alla cooperazione. E a sollevare molte di queste critiche sono anche persone che hanno lavorato o lavorano all'interno del sistema – a testimonianza del fatto (ammesso e non concesso che ci sia bisogno di prove) che si può preservare il proprio spirito critico anche lavorando per la Banca Mondiale<sup>227</sup>.

---

<sup>223</sup> Come ricorda per esempio la Polman, dei fondi stanziati dagli statunitensi come aiuti, tra il 70 e l'80% viene versato a organizzazioni, produttori, imprenditori e aziende di trasporto a stelle e strisce. Li si chiama aiuti (e li si riconduce contabilmente a tale voce) ma in realtà si tratta di investimenti di cui beneficiano fundamentalmente gli americani (POLMAN 2009, p. 165).

<sup>224</sup> President's Emergency Plan for AIDS Relief (PEPFAR).

<sup>225</sup> Il PEPFAR è stata un'iniziativa economicamente rilevante – le critiche non son mancate. Un sito internet apposito, PEPFAR Watch, curato dall'indipendente *Center for Health and Gender Equity*, raccoglie molte di queste critiche. Del progetto e delle condizionalità parla anche Moyo (MOYO 2010, p. 33).

<sup>226</sup> POLMAN 2009, pp. 165-6.

<sup>227</sup> Infatti, tra i più noti e citati economisti che hanno scritto di cooperazione – presenti anche in questa tesi – William Easterly ha lavorato per lungo tempo proprio alla Banca Mondiale. Paul Collier, un altro economista, ha diretto il Dipartimento per le ricerche della Banca Mondiale. Ha lavorato per la Banca Mondiale, come consulente, la stessa Dambisa Moyo, giovane economista africana salita alla ribalta col suo libro *Dead Aid* (La carità che uccide, in italiano) ha ricevuto un'attenzione straordinaria.

### 2.1.2 Più aiuti, meno crescita?

Sono diverse le conseguenze negative che la cooperazione può avere (e ha avuto) sull'economia del Paese beneficiario, soprattutto – ed è il caso di numerosi Paesi africani – quando il Paese è eccessivamente dipendente dalle scelte (e dai soldi) dei donatori.

L'afflusso di somme importanti di denaro – sotto forma di aiuti – rischia innanzitutto di incidere sull'inflazione (una maggiore disponibilità economica si traduce in un aumento della domanda che fa aumentare i prezzi<sup>228</sup>) e sulle esportazioni<sup>229</sup>. I danni di quella che è stata definita la “sindrome olandese” – ovvero l'immissione in grandi quantità di valuta straniera – sono noti ed estesi<sup>230</sup>.

Gli aiuti possono avere effetti negativi sul Paese ricevente anche spostando la manodopera qualificata: «le agenzie umanitarie pagano salari fino a venti volte superiori a quelli locali»<sup>231</sup>. Di conseguenza, chi può si sposta verso la cooperazione con effetti spesso devastanti.

Un'altra problematica importante è legata alla stessa gestione dei fondi messi a disposizione dalla cooperazione. «La scarsa capacità di assorbimento degli aiuti da parte dei PVS, argomento utilizzato a volte dai governi OECD come alibi per giustificare il mancato incremento delle risorse, è un tema da non sottovalutare, soprattutto in presenza di un significativo incremento del flusso di APS, come quello registrato a metà degli anni Duemila»<sup>232</sup>. Gestire gli aiuti richiede competenze e risorse di cui molti Paesi poveri non dispongono: «in alcuni PVS esistono vincoli sul versante delle risorse umane, soprattutto, in termini di capacità tecnica e gestionale, personale non motivato, amministrazioni sclerotizzate, cattiva *governance* nelle istituzioni e nei processi politici; vincoli che riflettono meccanismi inefficienti di incentivi per i funzionari pubblici e all'interno delle aziende private e sistemi di gestione della spesa pubblica non sempre adeguati»<sup>233</sup>.

L'incompetenza può portare, evidentemente, a sprechi o a spese sbagliate ma anche la mancata spesa rischia di ritorcersi contro il Paese povero: ricevuto il denaro, il governo beneficiario dovrà comunque pagarne gli interessi.

Gli aiuti possono innescare dinamiche estremamente negative anche da un punto di vista politico, con ripercussioni importanti anche dal punto di vista economico. Quando un governo è finanziariamente dipendente dagli aiuti internazionali e non dai propri cittadini (attraverso le tasse), «il governo non deve nulla al popolo»<sup>234</sup>. In un contesto simile, «i governi sono più

---

<sup>228</sup> Per contenere l'inflazione, i governanti verosimilmente decidono di aumentare i tassi di interesse e tassi di interesse maggiori significano minori investimenti. «Meno investimenti significano meno posti di lavoro; meno posti di lavoro significano più povertà; e più povertà significa più aiuti» (MOYO 2010, p. 108).

<sup>229</sup> L'afflusso di valuta straniera rafforza la valuta locale, in quanto la prima – per essere spesa nel mercato locale – va convertita. Il rafforzamento della valuta locale, evidentemente, rende i prodotti locali più cari e questo non può che danneggiare quei beni orientati all'esportazione (Ivi, p. 110).

<sup>230</sup> Il nome deriva dall'effetto che i grandi ritrovamenti di gas ebbero sull'economia dei Paesi Bassi: i nuovi redditi creati dal settore infatti devastarono le esportazioni e fecero aumentare la disoccupazione. (MOYO 2010; POLMAN 2009)

<sup>231</sup> POLMAN 2009, p. 193.

<sup>232</sup> MELLANO, ZUPI 2007, pp. 238.

<sup>233</sup> *Ibidem*.

<sup>234</sup> MOYO 2010, p.102.

interessati a promuovere i propri interessi finanziari che non a favorire l'imprenditoria e lo sviluppo del loro ceto medio»<sup>235</sup>.

Gli aiuti si trovano a rafforzare istituzioni politiche che, foraggiate dai fondi elargiti senza troppe condizioni dai donatori stranieri, non sentono di dover rendere conto del proprio operato ai cittadini<sup>236</sup>.

### 2.1.3 Pochi aiuti, troppi cooperanti

Un altro aspetto critico, già menzionato in precedenza, è legato al fatto che il numero degli attori della cooperazione sia cresciuto enormemente. Gli attori coinvolti, oggi, sono veramente tanti, sotto certi punti di vista fin troppi; a fronte di fondi quantitativamente ridotti. La frammentazione degli aiuti ha sicuramente degli impatti importanti sull'efficacia della cooperazione nel suo complesso: «se si considera che la quantità di risorse destinate alla cooperazione internazionale [...] sono disseminate in un ampio spettro di paesi riceventi e vengono distribuite all'interno di una miriade di agenzie di cooperazione e in un'infinità di progetti, si comprende facilmente come questa non abbia certamente la capacità di risolvere i problemi di "mal sviluppo" planetario. La dispersione di questa esigua quantità di risorse non può che limitare l'efficacia della cooperazione internazionale nel suo insieme»<sup>237</sup>.

Fondi insufficienti, volti a risolvere un'incredibile serie di problemi, distribuiti su una quantità estremamente elevata di Paesi e divisi tra una altrettanto elevata quantità di organizzazioni: passa sicuramente da questi fattori la scarsa incisività della cooperazione.

La frammentazione degli aiuti – in termini di istituzioni coinvolte o di progetti promossi – non riguarda, ancora una volta, un settore specifico; si presenta piuttosto come un fenomeno trasversale.

Anche la più recente cooperazione decentrata ha, tra i suoi effetti, l'aumento del numero degli attori coinvolti e questo «implica uno sforzo più ampio di concertazione su cui incombe il rischio della polverizzazione degli interventi, della loro sovrapposizione e scarsa integrazione»<sup>238</sup>. Nella cooperazione decentrata, il rischio di indebolire l'efficacia degli interventi arriva anche da un altro elemento che è bene tenere presente: «gli attori coinvolti in interventi di cooperazione decentrata non sono nella maggior parte dei casi "cooperanti di professione", bensì soggetti che operano in altri settori, spesso anche molto lontani dalla cooperazione. Se ciò da un lato favorisce potenzialmente una più autentica mobilitazione di competenze specifiche provenienti dal territorio, in primis di esperti di enti locali e istituzioni (urbanisti, tecnici comunali, assistenti sanitari, guardaparco, insegnanti, ecc.) dall'altro lato significa per molti soggetti abbracciare il mondo della cooperazione in maniera incidentale,

---

<sup>235</sup> *Ivi*, p. 101.

<sup>236</sup> «Ciò in parte può spiegare perché tra molti leader locali prevalga una sorta di noncuranza, una mancanza di sollecitudine nel porre rimedio ai mali del continente: poiché l'afflusso di aiuti è considerato (giustamente) un'entrata permanente, essi non hanno incentivi a cercare altre maniere, migliori, per finanziare lo sviluppo a lungo termine del loro paese» (*Ivi*, p.113).

<sup>237</sup> SCHUNK 2008, p. 129.

<sup>238</sup> BIGNANTE, SCARPOCCHI 2008, p. 84.

con una grande motivazione personale ma spesso con non trascurabili difficoltà nella gestione degli interventi e dei rapporti con i partner del Sud»<sup>239</sup>.

Dinamiche simili, evidentemente, riguardano anche il settore non-governativo. Lo UNDP<sup>240</sup> ha stimato che esistono oltre trentasettemila ONG internazionali<sup>241</sup> e il loro numero non accenna a diminuire. «L'aumento del numero delle ONG non può considerarsi un indicatore di un rafforzamento loro o della società civile, ma potrebbe, al contrario, corrispondere a fenomeni di crescita artificiale alimentati da finanziamenti esterni o da un indebolimento e arretramento dello stato»<sup>242</sup>.

Nel settore non governativo, l'efficacia e il coordinamento degli interventi è messo poi a dura prova anche da un altro fenomeno, quello delle cosiddette MONGO (My Own NGO), le organizzazioni che nascono dall'iniziativa di singoli cittadini desiderosi di lavorare sul campo<sup>243</sup>. La sola presenza delle MONGO – il cui numero è praticamente impossibile da stimare – rischia, soprattutto in contesti d'emergenza, di essere controproducente e ingombrante. Per quanto gli attori “veri” siano tutt'altro che esenti dallo sbagliare, non possono essere le sole buone intenzioni a motivare un intervento diretto – l'esperienza e la professionalità sono due aspetti imprescindibili.

L'alto numero di attori è quindi negativo o comunque comporta una serie di conseguenze spesso negative. Quantitativamente, la cooperazione è lontana dagli obiettivi concordati più volte a livello internazionale: un maggiore numero di attori significa maggiore competizione per tali fondi. Il che incide su diversi aspetti: la frammentazione dei fondi è uno di questi, uno dei più gravi. La competizione eccessiva, allo stesso modo, rischia di tradursi in una battaglia per la visibilità che non giova alla causa. Soprattutto in occasioni di crisi umanitarie, per molte organizzazioni è indispensabile esserci e farsi notare; i risultati, però, rischiano di essere quasi grotteschi.

Goma, 1994: dal genocidio del Ruanda scappano nel vicino Congo centinaia di migliaia di esseri umani. Si tira su in pochi giorni uno dei più grandi campi rifugiati della storia. C'è chiunque; c'è anche la giornalista Linda Polman che racconta così quello che sembrava un “supermercato degli aiuti”:

«Ho visto sventolare bandiere con il logo dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS), del Fondo delle Nazioni Unite per l'Infanzia (UNICEF), dell'Organizzazione Internazionale delle Migrazioni (IOM) e del World Food Program (WFP). E ho riconosciuto anche i colori della Federazione Internazionale delle Società della Croce rossa e della Mezzaluna rossa (FICR) su cartelli e bandierine, mentre non sapevo che esistessero organizzazioni che si chiamano GTZ, THW, AICF, AMD, CAFOD, OFDA, CRS e CEPZA/CELZA. C'erano anche Oxfam, Merlin, Equilibre, Trocaire, GOAL e Concern, oltre a

---

<sup>239</sup> *Ivi*, p. 85.

<sup>240</sup> Acronimo del già citato Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo.

<sup>241</sup> POLMAN 2009, p. 9.

<sup>242</sup> IANNI 2004, p. 129.

<sup>243</sup> La Polman le racconta così: «un movimento colossale di persone controcorrente convinte di poter risolvere i problemi nelle zone di crisi meglio, più rapidamente e con costi più bassi rispetto ai “veri” operatori umanitari con il loro pesante bagaglio di burocrazia e interessi» (POLMAN 2009, p. 45).



CARE-Canada e CARE-Germania, Caritas dei paesi Bassi, della Germania e della Spagna, la svedese Rescue Board, l'Ordine dei Cavalieri di Malta, la Solidarité Française, l'italiana Emergency, l'Emergency tedesca Doctors e la francese, oltre a Medici Senza Frontiere della Francia, del Belgio e dei Paesi Bassi. A rappresentare le chiese di tutto il mondo c'erano: Medical Missionaries of Mary, Samaritan's Purse, la Lutheran World Federation e Christian Aid. E ho visto anche ActioAid, Food for the Poor, Refugee Help, Terre des Hommes, Help the Aged, Feed the Children e Save the Children»<sup>244</sup>.

Un così alto numero di organizzazioni presenti in un contesto estremamente difficile difficilmente si traduce in interventi precisi, puntuali ed efficienti. Soprattutto quando, ed è questa la realtà di troppa cooperazione, tra gli attori non c'è coordinamento. Ogni organizzazione del resto lavora secondo la propria missione, coi propri mezzi e con le proprie modalità; risponde a donatori diversi e segue prassi diverse.

## 2.2 Un sistema superato o un settore sopravvalutato?

Si potrebbe continuare a lungo ad elencare i mali della cooperazione: sprechi, inefficienze, doppi fini, sovrapposizioni e ripetizioni, errori di valutazione; ma anche promesse disattese, aiuti insufficienti, priorità distorte.

I racconti di ieri e quelli di oggi tendono ad assomigliarsi, a dimostrazione che certe pratiche sono ancora estremamente diffuse. Ed è anche per questo che la cooperazione – scrive Carrino – attraversa una crisi profonda: «perché è ancora caratterizzata da ideologie e modelli d'intervento che risalgono alla fine della seconda guerra mondiale e risultano, oggi più che mai, inadeguati politicamente, storicamente, eticamente e tecnicamente»<sup>245</sup>.

Politicamente, perché governi e popolazioni del Sud del mondo sono decisamente più critici rispetto ai comportamenti dei Paesi ricchi, così come lo sono diversi politici e attori sociali del Nord – desiderosi di relazioni più equilibrate tra nord e sud.

Storicamente, perché lo scenario internazionale è cambiato e diversi Paesi, ieri poveri, oggi sono diventati competitori agguerriti.

eticamente, perché se gli aiuti sono funzionali alla penetrazione economica e ideologica dei Paesi donatori piuttosto che contribuire a colmare la distanza tra ricchi e poveri, le aumentano.

Tecnicamente, perché il perseguimento di uno sviluppo globale sostenibile e capace di assicurare il benessere di tutti e la pace, non può passare per l'applicazione di modelli occidentali, come la cooperazione ha fatto sino ad ora<sup>246</sup>.

A fronte di posizioni estremamente critiche e dure che la vogliono fallimentare *tout court* ed assolutamente poco efficace, sulla cooperazione internazionale è indispensabile però ricordare alcuni punti cruciali che possono contribuire a ridimensionare il tenore di certe critiche o comunque ad inserirle in un quadro più preciso e completo.

---

<sup>244</sup> POLMAN 2009, pp. 18-19.

<sup>245</sup> CARRINO 2005, p. 183.

<sup>246</sup> *Ivi*, pp. 183-184.

Innanzitutto, come già detto e ripetuto, la cooperazione è sempre stata quantitativamente lontana dagli obiettivi che nel tempo ci si è proposti di raggiungere. La cooperazione non ha mai avuto a disposizione i mezzi che si ritenevano necessari per il suo funzionamento ideale (ovvero, per il raggiungimento degli obiettivi che si poneva): è chiaro che questo fatto rileva nel momento in cui si discute dell'efficacia del sistema nel suo complesso.

Gli aiuti sono stati e continuano ad essere irrisori, non tanto (o non solo) in sé ma anche rispetto ad altre voci di spesa. «Se paragoniamo la quantità di denaro impiegata dagli stessi paesi donatori alle percentuali ben consistenti del loro PIL dedicate a favorire condizioni di mal sviluppo e instabilità (debito estero, vendita di armi, mantenimento di governi corrotti, sostegno a fazioni interne, sfruttamento non equo delle risorse naturali, sfruttamento della manodopera a basso costo, controllo geopolitico di intere regioni, dissesto idrogeologico, sovvenzione ai propri prodotti, dazi ai prodotti provenienti dai PVS, ecc.), capiamo che la battaglia della cooperazione internazionale contro la povertà sia decisamente impari»<sup>247</sup>.

Anche qualitativamente, come esposto in precedenza, la cooperazione non soddisfa e continua ad essere decisamente lontana da ciò che dovrebbe essere, da principi, pratiche e valori intorno ai quali – teoricamente – esiste un largo consenso.

Nel valutare efficacia ed efficienza della cooperazione, questi due primi deficit pesano come macigni. Vanno inoltre tenute nella giusta considerazione l'estrema varietà di interventi proposti e di attori coinvolti. Non esiste una sola cooperazione: esistono tanti modi di fare e di intendere la cooperazione. È questo che spinge, per esempio, Droz a sostenere che «di fatto, la grande diversità di risorse e di modalità dell'aiuto [...] impedisce qualsiasi giudizio complessivo»<sup>248</sup>. Al di là della conclusione di Droz, è vero che facili generalizzazioni non rendono giustizia ad un sistema estremamente complesso.

C'è poi un altro punto, cruciale: se, da un lato, la cooperazione ha mancato i suoi obiettivi – «sconfiggere la povertà, promuovere il benessere e la qualità della vita della popolazione, oltre alla crescita dell'economia»<sup>249</sup> – la responsabilità non può ricadere interamente (o esclusivamente) sul sistema degli aiuti. Senza negarne i danni prodotti, gli sprechi e gli errori, resta il fatto che «le politiche di cooperazione allo sviluppo non sono lo strumento più importante a disposizione dei paesi ad alto reddito per promuovere lo sviluppo dei PVS. C'è un limite relativamente a quanto ci si può attendere dagli aiuti internazionali»<sup>250</sup>.

Ricondurre la povertà e il mancato sviluppo ai fallimenti della cooperazione internazionale è eccessivo. Ammesso che gli aiuti, specialmente in Africa, possano non aver stimolato la crescita (e averla addirittura inibita); che in troppi casi abbiano prodotto benefici ai soli Paesi occidentali; che non abbiano contribuito al miglioramento delle condizioni di vita nei PVS e che, al contrario, abbiano generato corruzione, dipendenza e malgoverno; ciononostante, non è certo la cooperazione la sola responsabile del sottosviluppo dei Paesi poveri. Come, allo stesso modo, non è la cooperazione e non sono gli aiuti, i soli motori dello sviluppo.

---

<sup>247</sup> SCHUNK 2008, p. 130.

<sup>248</sup> DROZ 2007, p. 248.

<sup>249</sup> MELLANO, ZUPI 2007, p. VIII.

<sup>250</sup> *Ivi*, pp. 39-40.

La povertà è un fenomeno estremamente complesso, non riconducibile ad un semplice fattore. Altrettanto complesso è lo sviluppo, concetto che del resto – come già detto e ripetuto – ha significato cose diverse in momenti diversi.

È quindi necessario chiedersi quali sono le cause del sottosviluppo; perché esistono Paesi sviluppati e Paesi sottosviluppati? Cosa c'è dietro (o dentro) questo divario e, soprattutto, cosa si può e deve fare per superarlo? Perché l'Africa sembra restare ai margini dello sviluppo e di cosa il continente ha realmente bisogno per sconfiggere la povertà?

## 2.3 Una malattia africana?

Perfino i tormentati iracheni, quando pensano alla miseria, pensano all'Africa. A proposito degli operatori umanitari che cercano di capire che cosa serva agli iracheni, una cittadina di Baghdad disse: «Ma cosa credono? Qui non siamo in Africa. Non viviamo sugli alberi».<sup>251</sup>

È un dato di fatto: l'Africa ha – tra gli altri – un problema di reputazione. Il racconto che spesso si fa del continente ha la tendenza ad insistere su immagini stereotipate.

«Il continente, nei reportage, è sovrappopolato, tanto che gli abitanti non riescono a coltivare abbastanza cibo e muoiono di fame, o sottopopolato, a causa dell'AIDS e delle guerre. Gli africani descritti di rado sono in giacca e cravatta. O imbracciano kalashnikov, o sono mezzi nudi con le costole che si contano sotto la pelle e il seno scoperto. Oppure si tratta di Nelson Mandela»<sup>252</sup>.

La cenerentola dello sviluppo, il continente perso, la cicatrice del mondo: l'immagine del continente culla dell'umanità è fortemente legata a visioni negative e nefaste. Morte, fame e carestia. «Un Paese unico, caldissimo e polveroso, con distese infinite piene di riserve naturali e campi profughi»<sup>253</sup>.

Non mancano gli eccessi anche in direzione opposta: il continente selvaggio, dove tutto è più vero, dove la gente è povera ma felice, la terra da dove tutti veniamo e dove ogni cosa è unica e speciale. Una visione estremamente romantica, spesso poco aderente alla realtà e soprattutto poco utile alla comprensione del continente e dei suoi abitanti.

Cliché a parte, il racconto del continente dovrebbe partire da un dato, forse banale, ma essenziale: «l'Africa è un continente troppo grande per poterlo descrivere. È un oceano, un pianeta a sé stante, un cosmo vario e ricchissimo. È solo per semplificare e per pura comodità che lo chiamiamo Africa. A parte la sua denominazione geografica, in realtà l'Africa non esiste»<sup>254</sup>.

Cosa contribuisce quindi a creare un'immagine unica di un continente estremamente vasto e variegato al suo interno?

Povertà, corruzione, malgoverno, arretratezza, tribalismo; sottosviluppo, cattivo sviluppo, sviluppo ineguale, ritardo di sviluppo – sono questi gli aspetti che, purtroppo, accomunano la

---

<sup>251</sup> POLMAN 2009, p. 164.

<sup>252</sup> *Ibidem*.

<sup>253</sup> *Ibidem*.

<sup>254</sup> KAPUSCINSKY 2002, p. 7.

stragrande maggioranza dei Paesi africani e che contribuiscono a creare un'immagine appiattita del continente. In Africa sub sahariana quasi la metà della popolazione vive in condizioni di povertà estrema.

La povertà e il sottosviluppo non riguardano esclusivamente l'Africa, anche se oggi i Paesi più poveri al mondo sono Paesi africani. La quasi totalità degli *estremamente poveri*<sup>255</sup> vive in tre aree: Asia orientale, Asia meridionale e Africa sub sahariana. In quest'ultima, il loro numero, dal 1981, è aumentato mentre in Asia è diminuito: «l'estrema povertà è in crescita, in termini sia assoluti sia relativi in Africa, mentre è in fase di recesso a livello sia assoluto sia relativo in entrambe le regioni asiatiche»<sup>256</sup>.

Anche solo il fatto che milioni di persone, in Asia, siano riuscite ad emanciparsi dall'estrema povertà, testimonia però a favore della possibilità – anche per i Paesi africani – di seguire lo stesso cammino.

«Va ricordato che l'odierno afro-pessimismo è stato preceduto – non troppo tempo fa, negli anni sessanta-settanta – da sconforto e preoccupazione riguardo allo sviluppo nell'Asia del Sud. India e Bangladesh erano visti allora come i grandi disastri mondiali, e lo sviluppo economico in quelle regioni veniva considerato irrealizzabile»<sup>257</sup>. Nel 1971 si verificò una terribile carestia, che spinse un collaboratore dell'allora segretario di Stato americano, Henry Kissinger, a definire il Bangladesh «un caso da elemosina internazionale»<sup>258</sup>. In Bangladesh, da allora, il reddito pro capite è quasi raddoppiato, l'attesa di vita è cresciuta significativamente e si è ridotto sensibilmente il tasso di mortalità infantile. Il Paese non è diventato la Svizzera asiatica ma è sfuggito alla povertà estrema, dimostrando che «anche nelle circostanze apparentemente più disperate si può trovare un modo per progredire, se si applicano strategie adeguate, con la giusta combinazione di investimenti»<sup>259</sup>. «Un altro esempio della nostra incapacità, quando si tratta di prevedere l'evoluzione del futuro, è fornito dalla recente, ardua transizione all'economia di mercato e alla democrazia di cui ha fatto esperienza la maggior parte dei paesi del vecchio blocco sovietico. Nei tardi anni ottanta e nei primi anni novanta, nessuno avrebbe immaginato, e tanto meno pronosticato, che questo blocco sarebbe imploso, e nessuno avrebbe previsto il conseguente declino della Russia come potenza politica, economica e militare. C'è un dato statistico che descrive bene l'intensità di questa crisi assolutamente inattesa: in Russia, nel 2000, l'aspettativa di vita per i maschi era

---

<sup>255</sup> Esistono molteplici definizioni di povertà e il dibattito sull'esatto numero dei poveri, sulla loro stessa classificazione, su dove vivano e su come stiano cambiando è acceso. In termini generali, come ricorda Sachs, dal punto di vista della definizione, si distinguono tre livelli di povertà: *estrema* (o assoluta); *moderata*; *relativa*. Stando ai parametri adottati dalla Banca Mondiale, si è in una condizione di povertà estrema quando si ha un reddito di 1 dollaro al giorno pro capite, misurato a parità di potere d'acquisto. In stato di povertà estrema, il nucleo familiare non riesce a soddisfare i bisogni basilari di sopravvivenza; soffre la fame cronica, non ha accesso alla sanità e via discorrendo. Alla povertà moderata corrisponde un reddito pro capite compreso fra 1 e 2 dollari al giorno; in questa condizione i bisogni primari sono, per quanto precariamente, soddisfatti. Quando invece un nucleo familiare ha un reddito inferiore a una certa proporzione del reddito medio nazionale, si è in presenza di povertà relativa: si è poveri relativamente alla media nazionale (SACHS 2005). Definire la povertà in termini statistici, tracciandone i confini, non è un mero esercizio teorico; al contrario, è funzionale alla comprensione del fenomeno e allo studio di misure volte a ridurla.

<sup>256</sup> SACHS 2005, p. 26.

<sup>257</sup> CORNIA 2006, p. 20.

<sup>258</sup> SACHS 2005, p. 12.

<sup>259</sup> *Ibidem*.

inferiore di ben sei anni rispetto a quella del 1990, ed era più bassa di quella dell'India rurale. Lo stesso atteggiamento di cautela è necessario quando si parla dell'Africa di oggi»<sup>260</sup>.

Del resto, all'interno dello stesso continente africano, coesistono situazioni estremamente diverse, anche in termini di povertà. La povertà materiale, il sottosviluppo, il ritardo economico, sono fenomeni estremamente complessi e variegati. Si tende a parlare del sottosviluppo africano come di un problema unico; in realtà le cose stanno in modo decisamente diverso. Il Kenia non è la Namibia; la Tunisia non è la Repubblica Centrafricana. In Africa ci sono Paesi che crescono e che sembrano aver imboccato la strada, oltre che della crescita, anche dello sviluppo; ci sono poi dei Paesi che invece, questa strada, sembrano non riuscire ad imboccarla. Questa dinamica però non riguarda solo l'Africa bensì *l'ultimo miliardo*, quel miliardo di persone che vivono in condizioni di estrema povertà: «I paesi che oggi sono agli ultimi posti [*del sistema economico globale*] si distinguono non soltanto perché sono i più poveri ma anche perché non sono riusciti a crescere. Non seguono lo schema di sviluppo della maggior parte dei paesi; vanno alla deriva. A mano a mano che l'India e la Cina hanno cominciato a crescere seriamente insieme ad altri paesi nelle stesse condizioni, il quadro complessivo della povertà è diventato sempre più confuso, lasciando nell'ombra i casi divergenti»<sup>261</sup>.

La stereotipizzazione dell'Africa fa il paio, insomma, con la stereotipizzazione della povertà. Ciò su cui invece bisogna fare chiarezza è che il sottosviluppo non è una malattia africana, così come lo sviluppo non è una prerogativa occidentale o il destino inevitabile (ed esclusivo) dell'Occidente. Soprattutto oggi, su sviluppo e povertà è necessario interrogarsi, senza preconcetti, superando semplificazioni ingiuste e non cedendo alla tentazione di facili determinismi.

Fondamentalmente recente (quindi non eterno né tantomeno destinato ad esserlo) e non imputabile ad una singola ragione (e di conseguenza non superabile ovunque nello stesso modo): è questa la realtà del divario tra Paesi ricchi e Paesi poveri; è questa la realtà del sottosviluppo africano. Una realtà che è fondamentale conoscere e studiare e intorno alla quale è bene fare chiarezza, soprattutto nella prospettiva della cooperazione internazionale e degli attori coinvolti nell'impegno a favore dello sviluppo – ovvero di tutti coloro che sono chiamati a lavorare per combattere la povertà e superare la condizione di sottosviluppo. Non si può pensare di poter intervenire a favore dello sviluppo in maniera efficace se del sottosviluppo si ha un'immagine stereotipata, se non lo si analizza e conosce nella sua complessità.

Queste considerazioni sono importanti, soprattutto con riferimento alla situazione africana, rispetto alla quale si tendono spesso ad enfatizzare singoli elementi che, da soli, non esauriscono affatto la complessità delle situazioni alle quali ci si riferisce.

Il confronto su questi temi non può dunque ignorare il dibattito sull'origine e le ragioni del divario tra Paesi ricchi e Paesi poveri; tema dei prossimi paragrafi. Di seguito si analizzano poi, tra le altre, alcune questioni che caratterizzano spesso i discorsi intorno al sottosviluppo

---

<sup>260</sup> CORNIA 2006, pp. 20-21.

<sup>261</sup> COLLIER 2008, p. XII.

africano: il peso del colonialismo nell'arretratezza del continente africano, l'incapacità delle istituzioni africane in termini di lotta alla corruzione e di mancanza di democrazia, il ruolo che la cooperazione ha avuto nel promuovere sviluppo nel continente.

### 2.3.1 Le ragioni del divario

Sono diverse le teorie e le analisi, così come le congetture, che sono state proposte per spiegare – più in generale – il divario tra Paesi ricchi e Paesi poveri (o più e meno avanzati e sviluppati). Alcune di queste spiegazioni si sono particolarmente distinte e – scrive Bottazzi – «hanno influenzato le idee dominanti ed oggi permangono spesso diffuse come – talvolta perniciosi – “luoghi comuni”»<sup>262</sup>, soprattutto in Occidente. Del resto, come nota Sachs, «quando una società è economicamente dominante, è facile che i suoi membri si convincano che questa posizione di dominio sia il riflesso di una superiorità più profonda – di natura religiosa, razziale, genetica, culturale o istituzionale – anziché un caso fortuito dovuto a coincidenze di fattori o a una geografia favorevole»<sup>263</sup>.

Largo seguito hanno avuto, nel tempo, le spiegazioni deterministiche legate ai fattori ambientali, dal clima alle caratteristiche geografiche, alla presenza maggiore o minore di risorse naturali.

Non è mancato poi chi ha cercato di spiegare il divario tra ricchi e poveri in termini di razza; tesi superata, se non dal buon senso o dalle lezioni della storia, dalla stessa scienza: «se di “razza” si vuole parlare, essa non è basata su differenze genetiche, ma, eventualmente, culturali»<sup>264</sup>.

Nel dibattito, ha trovato spazio anche il determinismo religioso, l'idea che una certa religione sia più adatta a favorire lo sviluppo; tesi anche questa, decisamente discutibile<sup>265</sup>. La conclusione di Bottazzi in merito è probabilmente estendibile anche ad altri generi di determinismi: «che ci possa essere un legame tra sviluppo e religione, come più in generale tra religione e strutture sociali, è ipotesi da non scartare a priori, da studiare caso per caso. Ma le scorciatoie deterministiche rischiano di condurre a conclusioni del tutto fuorvianti»<sup>266</sup>.

Anche nello specifico del sottosviluppo africano sono state formulate diverse teorie, volte a spiegare le ragioni di tale condizione, che si richiamano a motivazioni diverse: geografiche, storiche, culturali, tribali e istituzionali. Quanto detto in precedenza vale, evidentemente, anche per le teorie rivolte all'Africa. Come nota Moyo, «anche se prese singolarmente queste

---

<sup>262</sup> BOTTAZZI 2007, p. 25.

<sup>263</sup> SACHS 2005, p. 42.

<sup>264</sup> (BOTTAZZI 2007, p. 45). Spiegare il diverso “successo” di un popolo rispetto ad un altro sulla base di elementi come il colore della pelle è decisamente fuorviante e, fondamentalmente, sbagliato: «[Le] “razze” sono difficili da definire, [...] altrettanto difficile è classificare le diverse “razze” e [...] ciò dipende dal fatto fondamentale che le distanze in termini di patrimonio genetico tra le diverse “razze” sono poco importanti e riguardano prevalentemente caratteri esterni (pigmentazione, forma del viso, tipo di capelli, ecc.) conseguenza di un processo di adattamento all'ambiente» (*Ivi*, p. 47).

<sup>265</sup> «Se è fuor di dubbio che la religione abbia forti legami con i valori dominanti in una società e quindi anche con l'etica e con i comportamenti economici, non appare affatto convincente una correlazione che, seppure possa apparire suggestiva a prima vista, diventa rozza e superficiale se sottoposta ad una discussione e ad un vaglio critico più attenti» (*Ivi*, p. 53).

<sup>266</sup> *Ivi*, p. 57.

cause spiegano in modo convincente lo scarso successo del continente, nel loro insieme non raccontano tutta la storia»<sup>267</sup>. Moyo suggerisce che in realtà a spiegare l'incapacità dell'Africa a dar vita a una significativa o duratura crescita di lungo periodo concorra non un elemento unico, una singola causa, quanto piuttosto la combinazione di vari fattori. Se da un lato, scrive la Moyo, «sarebbe ingenuo scartare del tutto l'ipotesi che anche solo uno di questi elementi [geografici, storici, culturali, tribali e istituzionali] non sia corresponsabile della scarsa crescita finora sperimentata dall'Africa»<sup>268</sup>, dall'altro «è anche giusto però dire che nessun fattore dovrebbe condannarla in eterno a non crescere»<sup>269</sup>.

In altre parole, tenendosi lontani da derive deterministiche, è verosimile che la condizione in cui verte la maggioranza degli Stati africani sia riconducibile anche – per esempio – ad elementi geografici o istituzionali. Ciò che non va fatto è però pensare che tali elementi – che comunque non sono gli stessi per tutti i Paesi – presi singolarmente spieghino interamente la condizione di sottosviluppo (o la povertà di gran parte della popolazione) e debbano condannarli, come dice Moyo, in eterno a non crescere.

Del resto, in questa distanza tra Paesi ricchi e Paesi poveri non c'è nulla di eterno, essendo essa stessa riconducibile a tempi recenti: «alla luce della paziente ricostruzione di una documentazione statistica comparata, si può affermare con sufficiente certezza che, fino alla metà del XIX secolo, lo scarto tra i diversi paesi nei livelli di sviluppo economico e tecnico fosse poco rilevante»<sup>270</sup>. Fino a non troppo tempo fa, dunque, non esisteva una grande differenza tra popoli in termini di condizioni di vita<sup>271</sup>: «fino all'alba della Rivoluzione industriale l'umanità aveva conosciuto solo l'incessante lotta contro la fame, le malattie pandemiche e l'estrema povertà, provocati da un ciclo infinito di guerra e dispotismo»<sup>272</sup>.

È stata l'Inghilterra la prima a conoscere, con la Rivoluzione Industriale, la crescita economica moderna, grazie alla compresenza di una serie di fattori favorevoli: nuove tecnologie industriali, fonti di energia fossili, forze di mercato, scelte politiche, condizioni geografiche. Anche lo sviluppo, del resto, non è un processo riconducibile ad un singolo fattore.

La crescita si è poi diffusa in altre regioni; evidentemente non ovunque. Il divario tra Paesi ricchi e Paesi poveri è quindi anche una questione di tempistiche: «I paesi più ricchi hanno potuto godere di duecento anni di crescita economica moderna, i più poveri si sono incamminati lungo questo percorso con decenni di ritardo, e spesso gravati da ostacoli difficili da rimuovere»<sup>273</sup>.

Nel caso africano, gli ostacoli sono stati particolarmente numerosi. Lo sfruttamento coloniale, limiti geografici, scelte politiche sbagliate – le cause del sottosviluppo sono

---

<sup>267</sup> MOYO 2010, p. 64.

<sup>268</sup> *Ivi*, p. 71.

<sup>269</sup> *Ibidem*.

<sup>270</sup> BOTTAZZI 2009, p. 14.

<sup>271</sup> BRAUDEL 2006.

<sup>272</sup> SACHS 2005, p. 366.

<sup>273</sup> *Ivi*, p. 53.

diverse; il che rafforza quanto già detto in precedenza: «non esiste un'unica spiegazione alla persistente povertà di alcuni paesi del mondo né c'è un unico rimedio»<sup>274</sup>.

### 2.3.2 L'eredità del colonialismo?

Il tema del colonialismo e di quanto questo abbia compromesso lo sviluppo dell'Africa ricorre di frequente. «La vicenda del colonialismo è una pagina di storia complessa come poche, che abbonda di luoghi comuni e di pregiudizi, i principali dei quali riguardano l'idea che lo sviluppo dell'Occidente sia stato possibile grazie alle materie prime saccheggiate nelle colonie, che i paesi colonizzati siano stati sbocchi commerciali decisivi per la produzione delle metropoli imperialiste [...], che il colonialismo sia stato determinante nell'innescare la rivoluzione industriale»<sup>275</sup>.

Si tratta evidentemente di una serie di questioni estremamente complesse e articolate che non andrebbero accostate con leggerezza, essendo invece spesso chiaramente distinte e non necessariamente legate l'una all'altra.

La Rivoluzione Industriale, che ha innescato quella crescita economica moderna che col tempo ha scavato un profondo divario tra Paesi ricchi e Paesi poveri, non è nata e non si è basata sullo sfruttamento delle colonie. Alcune regioni del mondo sono riuscite a innescare un processo di crescita della produzione a livelli mai sperimentati in precedenza e, soprattutto, sono riusciti a sostenere e mantenere la crescita. In tutto ciò, «la forza motrice di questa prolungata crescita del reddito è stata la tecnologia, non lo sfruttamento dei poveri»<sup>276</sup>. Questo non scagiona i ricchi dall'accusa di aver sfruttato i poveri. Lo ricorda lo stesso Sachs: «Lo hanno fatto, senza dubbio; e i paesi poveri continuano a patirne le conseguenze in molti modi diversi, inclusa una cronica instabilità politica»<sup>277</sup>. Tuttavia, e in prospettiva è incoraggiante soprattutto per i Paesi poveri, non è sullo sfruttamento che si è basata la crescita dei Paesi ricchi e l'idea – condivisa da tanti – che «alcuni paesi sono diventati ricchi *perché* altri sono diventati più poveri»<sup>278</sup> va decisamente ridimensionata.

Il tema degli effetti del colonialismo va quindi distinto dal tema dello sviluppo dei Paesi ricchi: il colonialismo non spiega la crescita dell'Occidente mentre, sicuramente, ha avuto delle conseguenze negative sui Paesi che l'hanno subito.

Gli orrori del colonialismo – «che ha spesso rappresentato una forma collettiva di schiavitù»<sup>279</sup> – pesano su chi li ha vissuti e anche, in modo diverso, su chi li ha commessi<sup>280</sup>. Il colonialismo è (una) storia da conoscere e pratica da dimenticare; tutt'altro che missione

---

<sup>274</sup> *Ibidem*.

<sup>275</sup> BOTTAZZI 2009, pp. 13-14.

<sup>276</sup> SACHS 2005, p. 34.

<sup>277</sup> *Ibidem*.

<sup>278</sup> *Ivi*, p. 33.

<sup>279</sup> MEMMI 2006, p. 120.

<sup>280</sup> Basti pensare che, per esempio, è stato lo sdegno di una parte importante dell'opinione pubblica a spingere il Governo francese a tornare sui propri passi e ritirare una legge che, nel 2005, voleva che nelle scuole d'oltralpe (in programmi scolastici e ricerca) si accordasse «alla storia della presenza francese oltremare, soprattutto nell'Africa del Nord, il posto che essa merita ricordandone il ruolo “positivo”» (CALCHI NOVATI 2007, p. 125).



civilizzatrice, «tra la colonizzazione e la civiltà vi è una distanza infinita, poiché da tutte le spedizioni coloniali prese insieme, da tutti gli statuti coloniali promulgati, da tutte le circolari ministeriali emanate, non si riuscirebbe a ricavare un solo valore umano»<sup>281</sup>.

Il colonialismo ha avuto indubbiamente un impatto importante sulle strutture economiche delle colonie, ripensate in funzione dei bisogni della madre patria, sulla stabilità politica (basti pensare all'annosa e gravida di conseguenze questione dei confini) e anche su «qualcosa di più profondo, che riguarda il terreno della cultura, della personalità, delle psicologie dei popoli colonizzati»<sup>282</sup>. È il terribile complesso di inferiorità instillato nei colonizzati – complesso di cui ha parlato, tra gli altri, Fanon – uno dei peggiori lasciti di una pagina della storia che ancora vive, in forme diverse, nella contemporaneità.

«Esistono dei peccati che nessuno è in grado di sanare e che non finiremo mai di espiare»<sup>283</sup>: è questo probabilmente il caso del colonialismo. Che l'Africa abbia storicamente subito la prepotenza europea è fuori discussione: «È difficile immaginare qualcosa di più crudele e predatorio del modo in cui i paesi occidentali hanno dominato l'Africa per lunghi periodi»<sup>284</sup>. È inoltre indubbio che ancora oggi l'Occidente non si comporti sempre correttamente nei confronti dell'Africa e degli africani. Allo stesso modo, ricondurre al colonialismo il sottosviluppo e la povertà in cui verte oggi gran parte dell'Africa – ancora una volta – è decisamente riduttivo<sup>285</sup>.

### 2.3.3 Una questione di corruzione e di mancanza di democrazia?

Un tema che ricorre di frequente quando si parla di sottosviluppo e povertà in Africa è quello della corruzione e, più in generale, della debolezza e della inefficienza delle istituzioni africane nel riuscire a generare sviluppo, costruire degli Stati solidi e instaurare regimi democratici e giusti.

«Il colossale fallimento della leadership continua a essere l'ostacolo principale allo sviluppo del continente. Dopo l'indipendenza ottenuta negli anni Sessanta, i leader africani, salvo rare eccezioni, hanno creato sistemi economici e politici la cui fragilità ha posto le basi della rovina dell'Africa postcoloniale. Un sistema economico di stampo statalista o “dirigista” [...] ha sostanzialmente distrutto la base produttiva. Nel frattempo, il sistema politico a partito unico e le dittature militari sono degenerati in tirannia. E l'enorme concentrazione di potere

---

<sup>281</sup> CÉSAIRE 2010, p. 47.

<sup>282</sup> BOTTAZZI 2007, p. 74.

<sup>283</sup> CÉSAIRE 2010, p. 55.

<sup>284</sup> «Tre secoli di commercio degli schiavi, dal 1500 ai primi anni dell'Ottocento, seguiti da un secolo di brutale dominazione coloniale. [...] Alla fine del periodo coloniale l'Africa passò immediatamente alla condizione di pedina sulla scacchiera della guerra fredda» (SACHS 2005, p. 202). Considerazioni simili le fa anche, tra gli altri, lo stesso Sen: «Il continente africano ha sofferto terribilmente per il dominio dell'autoritarismo e del governo militare nella seconda metà del XX secolo, dopo la fine ufficiale degli imperi britannico, francese, portoghese e belga. L'Africa ha poi avuto anche la sfortuna di trovarsi intrappolata nel pieno della guerra fredda, quando ogni superpotenza coltivava l'amicizia di capi militari in cambio della loro ostilità verso i propri nemici» (SEN 2005, p. 13).

<sup>285</sup> «Anche in passato, al di là delle sue reali responsabilità, la colonizzazione non è stata causa di tutti i mali dei paesi ex colonizzati. Le carestie esistevano anche prima; la corruzione non risale alla colonizzazione europea» (MEMMI 2006, p. 30).

politico ed economico nello Stato lo ha trasformato in Stato “vampiro” o “illegale”. Il “governo”, inteso come istituzione, ha cessato di esistere per diventare ostaggio di un manipolo di banditi e di criminali incalliti, che usano la macchina dello Stato per arricchire se stessi, i loro compari e le tribù a cui appartengono. [...] In Africa, i cittadini più ricchi sono i presidenti, i capi del governo e i loro ministri. Molto spesso, il criminale numero uno è anche il capo dello Stato»<sup>286</sup>.

È innegabile che un certo pregiudizio nei confronti dei politici africani incontra le storie di molti leader del continente: «finora, se una nazione voleva progredire, o abbandonare delle politiche inefficaci, era costretta ad aspettare malinconicamente la morte del suo leader. Ma qualcuno di loro è così tenacemente attaccato alla vita che sarebbe piuttosto blasfemo suggerire alla gente di riunirsi nella pubblica piazza a pregare per una rapida conclusione della sua esistenza»<sup>287</sup>.

E così, come scrive la Moyo, «Se si pensa a un uomo di Stato africano, la prima immagine che viene in mente è quella di una corruzione sfrenata su scala strabiliante. Sembra quasi che non esista leader che non si sia incoronato d'oro, non si sia impadronito di terre, non abbia affidato le imprese statali a parenti e amici, dirottato miliardi su conti bancari esteri, e in genere trattato il proprio paese come un gigantesco distributore personale di denaro»<sup>288</sup>.

Eppure, la corruzione da sola non basta a spiegare il sottosviluppo africano; diversi Paesi non africani, per quanto presentino livelli di corruzione elevati, sono cresciuti e crescono a ritmi sostenuti. Come ricorda la Moyo, la stessa Cina, per quanto presenti un livello di corruzione percepita decisamente significativo<sup>289</sup>, riesce ad attrarre ingenti investimenti esteri diretti che contribuiscono in maniera decisiva alla sua crescita.

Che la corruzione – in termini generali – non aiuti la crescita è chiaro, che sia però il motivo del sottosviluppo è invece un'affermazione probabilmente eccessiva. La corruzione si collega al discorso più generale del bisogno di istituzioni democratiche e giuste. In Africa, con decisione, a partire dagli anni '90, molti Paesi hanno conosciuto importanti cambiamenti politici che hanno portato all'apertura al multipartitismo e ad elezioni democratiche.

I Paesi occidentali hanno chiesto a più riprese e con insistenza ai Paesi africani di aprirsi alla democrazia ma in realtà i cambiamenti sono stati spesso cambiamenti di facciata. «La democrazia liberale (l'elettoralismo partitico) che [...] ha conquistato l'Africa alle soglie del terzo millennio, non è servita a mitigare le storture prodotte nelle società e nelle nazioni africane dal mercato libero e dalla globalizzazione. In assenza di una diversificazione economica e allo stesso tempo in presenza di una spesa pubblica ai minimi storici, le ineguaglianze sociali sono aumentate, assieme a quelle di genere e tra gruppi culturali diversi»<sup>290</sup>.

Non sono le elezioni a portare la democrazia, non bastano a creare Paesi più giusti, non bastano a creare condizioni favorevoli alla crescita e allo sviluppo.

---

<sup>286</sup> AYITTEY 2005, pp. 76-77.

<sup>287</sup> SOYINKA 2006, p. 4.

<sup>288</sup> MOYO 2010, p. 89.

<sup>289</sup> La Moyo si riferisce all'indice di corruzione percepita (CPI) misurato da *Transparency International*.

<sup>290</sup> BELLUCCI 2010, p. 57.

«Le elezioni sono solo un modo – benché sicuramente uno dei più importanti – per dare un’efficacia concreta ai dibattiti pubblici, ammesso che la possibilità di votare si accompagni a quella di parlare, e di ascoltare, senza paura. Il significato e il valore delle elezioni dipendono in modo sostanziale dalla possibilità di una discussione pubblica aperta. Le elezioni da sole possono essere disgraziatamente inadeguate, come è stato più volte dimostrato dalle stupefacenti vittorie elettorali dei tiranni al potere nei regimi autoritari»<sup>291</sup>.

Democratizzazioni di facciata non hanno creato regimi più stabili e sicuri; le elezioni non hanno necessariamente portato ad un rafforzamento del dibattito pubblico e non si sono sempre svolte nel rispetto delle regole democratiche<sup>292</sup>, per quanto soprattutto una certa politica europea le ritenga imprescindibili. «L’Africa è in tumulto, a causa delle elezioni, la cui garanzia democratica – quando si tratta dei nostri paesi – sembra ridursi alla loro buona organizzazione. L’Europa, che contribuisce generosamente al finanziamento di queste elezioni, ne approfitta per darci delle istruzioni e per mettere a punto dei meccanismi di controllo delle riforme neoliberiste. E naturalmente ci sanziona, qualora ci siano delle *défaillances* nell’attuazione del suo progetto, del suo ideale di società. Le nostre elezioni sono assolutamente inutili, poiché non hanno niente a che fare con i nostri veri bisogni. Ma basterà che ne escano dei governanti docili, graditi a Washington, a Bruxelles e alle altri capitali europee in cui imperano i padroni del mondo»<sup>293</sup>.

Porre eccessiva enfasi e riporre eccessiva fiducia sul ruolo delle elezioni rischia di indebolire i processi di sostegno allo sviluppo e alla crescita. La relazione tra democrazia (come assetto politico) e sviluppo è, del resto, fonte di confronti accesi. «Nelle prime fasi dello sviluppo, a una famiglia africana affamata importa poco se può votare o no. Potrà preoccuparsene in seguito, ma prima di tutto ha bisogno di cibo per oggi, e per i giorni futuri, e questo può garantirglielo solo un’economia in crescita»<sup>294</sup>.

Moyo è particolarmente critica riguardo la relazione tra crescita economica e democrazia. «La scomoda verità è che, lungi dall’essere un prerequisito per la crescita economica, la democrazia può ostacolare lo sviluppo perché i regimi democratici hanno difficoltà a far approvare leggi economicamente vantaggiose a causa della rivalità fra i partiti e degli interessi truffaldini»<sup>295</sup>. A sostegno della sua tesi, Moyo cita il caso di alcuni paesi asiatici nei quali a fronte di una crescita economica sostenuta e poderosa, non vi è stata un’apertura alla democrazia quanto semmai sistemi di potere forti e autoritari.

Dalle posizioni della Moyo si discosta decisamente il pensiero di Amartya Sen. Il Premio Nobel riconosce che «alcuni Stati in cui vige una disciplina piuttosto rigida e severa (come la Corea del Sud, la stessa Singapore e la Cina dopo l’avvio delle riforme) hanno mantenuto un ritmo di crescita economica più rapido rispetto a quello di molti paesi con un governo meno

---

<sup>291</sup> SEN 2005, p. 8.

<sup>292</sup> «Elezioni truccate o tattiche di eliminazione dei rivali attraverso espedienti di tipo legale sono state rilevate nella quasi totalità delle democrazie africane. Quando i partiti e i movimenti d’opposizione non erano palesamente banditi, si utilizzavano strumenti legali come, per esempio, lo “stato d’emergenza”, di cui si è abusato e si continua ad abusare in Africa, per dare pieni poteri agli esecutivi» (BELLUCCI 2010, p. 122).

<sup>293</sup> TRAORÉ 2006, p. 154.

<sup>294</sup> MOYO 2010, p. 83.

<sup>295</sup> Ivi, p. 81.

autoritario (come l'India, la Giamaica o il Costa Rica)»<sup>296</sup> ma non crede nella validità di quella che è talvolta definita l'«ipotesi Lee»<sup>297</sup>, l'idea che sistemi non democratici – in Paesi poveri – siano più efficienti nel garantire sviluppo economico. Tale ipotesi, scrive Sen, «si basa esclusivamente su ricerche sporadiche e informazioni assai particolari e limitate, anziché su analisi statistiche generali che tengano conto dei numerosi dati a nostra disposizione»<sup>298</sup>.

Proprio a partire dagli esempi già citati, Sen arriva a conclusioni opposte a quelle di Moyo: «non possiamo considerare l'elevata crescita di Singapore o della Cina come “prova definitiva” del fatto che i regimi autoritari favoriscano di più la crescita economica, così come non possiamo trarre la conclusione opposta sulla base del fatto che il paese con il miglior tasso di crescita economica in Africa – anzi, uno dei migliori in tutto il mondo –, vale a dire il Botswana, rappresenti da decenni un'oasi di democrazia in questo continente»<sup>299</sup>.

Sen fondamentalmente invita a non generalizzare e a non trarre conclusioni affrettate a partire da singoli casi, per quanto importanti possano sembrare (o essere)<sup>300</sup>. Comunque, «nessuno nega che la democrazia sia un valore fondamentale»<sup>301</sup>, neppure Moyo. In fondo, sulla validità della democrazia i due autori concordano, come concordano sul fatto che le elezioni, da sole, non si traducano automaticamente in democrazia, giustizia e libertà<sup>302</sup> – né in Africa, né altrove.

#### **2.3.4 Il ruolo della cooperazione e le responsabilità dell'Occidente**

Non manca chi accusa la cooperazione internazionale di essere responsabile della condizione di attuale povertà del continente africano. Senza nascondersi dietro sofisticati giri di parole, la Napoletani – tra gli altri – scrive: «gli aiuti stranieri sono la vera causa del malessere africano, e si traducono in un virus economico contagioso e letale al pari dell'Aids»<sup>303</sup>.

Anche in questo caso, è bene distinguere i fatti dalle opinioni, i dati dalle considerazioni personali. «Buona parte dei 500 miliardi di dollari che l'Africa ha ricevuto dagli anni sessanta è servita a finanziare golpe militari e guerre civili, non il progresso economico delle nazioni. Solo negli anni ottanta, l'Africa sub sahariana è teatro di almeno 92 tentati colpi di Stato che interessano 29 paesi. Tra il 1982 e il 1985, lo Zimbabwe spende in armi e munizioni 1,3 degli 1,5 miliardi di dollari ricevuti»<sup>304</sup>. È indubbio che una parte importante degli aiuti abbia

---

<sup>296</sup> SEN 2005, p. 52.

<sup>297</sup> Deve il suo nome a Lee Kuan Yew, l'ex presidente di Singapore.

<sup>298</sup> SEN 2005, p. 52.

<sup>299</sup> *Ivi*, p. 53.

<sup>300</sup> «Di fatto, non c'è alcuna testimonianza convincente che il governo autoritario e la soppressione dei diritti civili e politici favoriscano davvero lo sviluppo economico» (*Ibidem*).

<sup>301</sup> MOYO 2010, p. 83.

<sup>302</sup> «La democrazia ha esigenze complesse, fra cui, naturalmente, lo svolgimento di elezioni e l'accettazione del loro risultato, ma richiede inoltre la protezione dei diritti e delle libertà, il rispetto della legalità, nonché la garanzia di libere discussioni e di una circolazione senza censura delle notizie. [...] La democrazia è un sistema che esige un impegno costante, e non un semplice meccanismo [...], indipendente e isolato da tutto il resto» (SEN 2005, pp. 61-62).

<sup>303</sup> NAPOLETANI 2008, p. 191.

<sup>304</sup> *Ivi*, p. 188.

finanziato negli anni una cattiva cooperazione; che la cooperazione bilaterale sia stata spesso (e sia ancora in troppi casi) antieconomica, uno strumento di penetrazione politica, economica e culturale, e che abbia favorito il clientelismo politico<sup>305</sup>. È altrettanto noto che spesso le organizzazioni internazionali abbiano licenziato iniziative volte a promuovere un'idea di sviluppo poco attenta alle esigenze locali, quando non controproducente per gli stessi beneficiari.

È evidente, allo stesso modo, che gli aiuti siano finiti spesso, soprattutto in Africa, nelle mani sbagliate; che abbiano finanziato regimi corrotti e sanguinari; che abbiano avuto anche degli effetti estremamente negativi.

Gli aiuti in Africa hanno spesso foraggiato e tenuto in vita regimi tutt'altro che democratici e sono stati erogati senza troppi riguardi rispetto ai comportamenti dei governi beneficiari.

Non avere vincolato con decisione l'erogazione degli aiuti a criteri minimi di trasparenza<sup>306</sup> (nel senso più generale del termine) ha fatto in modo che gli aiuti incoraggiassero il malgoverno: «grazie agli aiuti, la corruzione favorisce la corruzione, e le nazioni piombano in un circolo vizioso di assistenzialismo. I paesi esteri appoggiano governi corrotti, fornendo loro denaro da usare liberamente. Questi governi corrotti interferiscono con la legalità, la creazione di istituzioni civili trasparenti e la difesa delle libertà civili, scoraggiando gli investimenti sia interni che esteri. Maggiore ambiguità e minori investimenti riducono la crescita economica, che porta a minori occasioni di lavoro e aumenta i livelli di povertà. In risposta alla miseria crescente, i donatori offrono più aiuti, che fanno proseguire la spirale verso il basso»<sup>307</sup>.

La posizione estremamente critica della Moyo – e lo sono ancor di più le conclusioni del suo ragionamento (la fine degli aiuti) – racconta di un male che caratterizza diversi Paesi africani e che non va assolutamente sottovalutato. Diversi Paesi africani sono diventati dipendenti dagli aiuti internazionali – del fenomeno si è in parte già detto in precedenza, così come si è parlato più in generale delle conseguenze negative di troppa cattiva cooperazione.

Il fenomeno della dipendenza dagli aiuti è particolarmente problematico in Africa e ha portato a degli esiti nefasti. «Il risultato della dipendenza dagli aiuti è che l'Africa invece di essere efficiente, gestita da africani per gli africani, rimane un continente in cui le decisioni fondamentali vengono prese da estranei. Data la situazione, non stupisce che la questione africana sia stata usurpata da pop star e da politici occidentali. [...] La dipendenza dagli aiuti mina ulteriormente la capacità degli africani, qualunque posto occupino, di decidere le migliori strategie economiche e politiche»<sup>308</sup>.

La cooperazione non è riuscita ad aiutare i Paesi africani ad uscire dal sottosviluppo; ancora una volta però, per ricollegarsi a quanto già esposto in precedenza, i fattori da tenere in

---

<sup>305</sup> «L'aiuto pubblico bilaterale favorisce senz'altro il clientelismo politico dei giovani stati e diventa antieconomico quando finanzia progetti suntuari, o non riusciti, o paesi indigenti che fanno fatica a sopravvivere» (DROZ 2007, p. 248).

<sup>306</sup> Dei vincoli, nel tempo, sono stati posti; le politiche di condizionalità sono state diverse e talvolta anche stringenti (un esempio su tutti, l'adozione dei Piani di Aggiustamento Strutturale). Ciononostante, è evidente come tali vincoli siano stati spesso poco incisivi.

<sup>307</sup> MOYO 2010, p. 91.

<sup>308</sup> MOYO 2010, p. 114.

considerazione sono tanti. Innanzitutto è difficile valutare la cooperazione nel suo complesso. In aggiunta: lo sviluppo non è riconducibile e delegabile alla sola cooperazione. Inoltre, la cooperazione è lontana dagli obiettivi quantitativi e qualitativi che la renderebbero (stando se non altro ai suoi sostenitori) efficiente ed efficace.

Di nuovo, senza cadere nel dibattito pro o contro la cooperazione, bisogna riconoscere che gli aiuti hanno avuto effetti spesso estremamente negativi. Pensare però che i problemi africani siano tutti riconducibili agli aiuti appare eccessivo e le evidenze sono tante. Sostenendo questa tesi si ricondurrebbe la questione dello sviluppo ad una dinamica esterna, mentre lo sviluppo è legato, per esempio, anche a precise scelte di politica interna. È poi abbastanza improbabile che il solo fatto di rinunciare agli aiuti condurrebbe gli Stati africani verso lo sviluppo.

Una cattiva cooperazione ha sicuramente il suo peso nel perdurare di certe situazioni – crea più danni che benefici – ma questa dinamica è legata non tanto all’idea di cooperazione quanto semmai alle scelte e alla condotta di diversi Paesi occidentali nei confronti dell’Africa (anche nel settore della cooperazione ma non solo).

La cooperazione – si è già detto e il tema sarà ripreso ancora in seguito – deve cambiare e diventare un reale strumento di promozione dello sviluppo e la cattiva cooperazione dovrebbe finire, condannata dall’evidenza dei suoi fallimenti.

### **2.3.5 Sviluppo, oltre o senza gli aiuti**

Vista l’inefficienza degli aiuti e le conseguenze negative che hanno creato soprattutto nel contesto africano, Moyo propone «una graduale (ma rigorosa) riduzione degli aiuti sistematici nell’arco di un periodo che va da cinque a dieci anni»<sup>309</sup>. Di parere opposto, tra gli altri, Sachs che invece sostiene la necessità che i Paesi occidentali continuino a fare cooperazione – in modo evidentemente diverso e rispettando gli impegni presi.

Al di là di questa contrapposizione, il consenso è maggiore su un punto sul quale si è già discusso e sul quale è bene ora ritornare: la necessità di non sopravvalutare le capacità della cooperazione. «Malgrado l’indiscussa importanza degli aiuti esteri, il loro ruolo viene spesso sopravvalutato»<sup>310</sup>. Non si può pensare che gli aiuti, da soli, possano realmente portare sviluppo, sconfiggere la povertà e indurre la crescita economica.

Anche nell’ottica della Moyo, la riduzione degli aiuti si dovrebbe accompagnare ad una serie di iniziative – basate innanzitutto sulla trasparenza – che finanzino sviluppo e crescita economica.

Economicamente, l’Africa, più che di aiuti, avrebbe bisogno – per esempio – di commercio ovvero di poter commerciare più liberamente con l’Occidente.

Il protezionismo occidentale in campo agricolo ha conseguenze drammatiche per i prodotti africani. Le scelte occidentali danneggiano i consumatori occidentali, costringendoli a prezzi superiori a quelli di mercato, e i produttori africani che non riescono a confrontarsi con la

---

<sup>309</sup> *Ivi*, p. 125.

<sup>310</sup> THAKER 2005, p. 29.

concorrenza sleale dei loro colleghi occidentali. Da un lato, gli agricoltori europei e statunitensi ricevono ricchi sussidi; dall'altro, ai prodotti africani sono applicati dazi elevatissimi. «Gli imperativi politici occidentali contro scambi più liberi continuano a regnare, e gli sforzi per abbandonare l'attuale regime si dimostrano vani. Se l'Occidente vuole fare della morale sul mancato sviluppo dell'Africa, la questione da affrontare è il commercio, non gli aiuti»<sup>311</sup>.

Che una vera liberalizzazione del commercio porterebbe enormi vantaggi per l'Africa lo rileva anche Napoletani: piuttosto che continuare con aiuti inefficienti, «sarebbe molto più utile abolire i dazi agricoli e i 300 milioni di dollari di sovvenzioni che i paesi ricchi distribuiscono ai loro agricoltori. Una strategia simile farebbe lievitare i proventi dell'agricoltura africana di cento milioni di dollari, 20 in più rispetto agli 80 che i paesi industrializzati hanno inviato in Africa nel 2006. La soppressione delle sovvenzioni e dei dazi nei paesi industriali permetterebbe ai prodotti africani di competere liberamente con quelli occidentali e di generare profitti pari a 500 miliardi di dollari, sufficienti ad affrancare dalla povertà 150 milioni di africani entro il 2015»<sup>312</sup>.

Iniziative simili però creerebbero scontento nei Paesi occidentali, motivo per cui, nel ricatto del consenso, i leader politici le evitano accuratamente.

Oltre che ad un'apertura reale del commercio, la crescita economica africana è evidentemente legata a diversi altri fattori. Investire in Africa significa spesso cimentarsi in una gara ad ostacoli; oltre ad alcuni limiti materiali (come delle infrastrutture scarse e spesso di cattiva qualità), sono numerosi ed estremamente penalizzanti i disincentivi dovuti all'uomo: «corruzione diffusa, un labirinto di burocrazia, un insieme di regole e leggi molto restrittivo, e le inutili montagne di scartoffie che ne conseguono. Concludere affari in Africa è un incubo»<sup>313</sup>.

È quindi necessario lavorare per creare un clima propizio agli investimenti stranieri. I leader africani devono dimostrarsi credibili: costruirsi una migliore reputazione è indispensabile per attrarre investimenti. Combattere la corruzione, investire in trasparenza, promuovere un'amministrazione efficiente, creare condizioni favorevoli alla crescita economica: sono diversi i fronti dell'azione.

Gli occidentali dovrebbero allo stesso modo lavorare per rimuovere alcuni ostacoli alla crescita africana (la liberalizzazione del commercio aiuterebbe) e non incoraggiare o sostenere altrove ciò che non si vorrebbe succedesse a casa propria (la questione del sostegno a regimi non democratici è estremamente attuale e resta un tema spinoso).

Cercare di instaurare un rapporto finalmente costruttivo con l'Africa è quanto mai prioritario per l'Europa che rischia sempre più di essere marginalizzata dai nuovi assetti geopolitici e, in particolare, dall'ascesa della Cina.

«In pochi anni, la presenza della Cina in Africa è passata da argomento marginale per specialisti di geopolitica a tema centrale nelle relazioni internazionali e nella vita quotidiana

---

<sup>311</sup> MOYO 2010, p. 184.

<sup>312</sup> NAPOLETANI 2008, p. 189-190.

<sup>313</sup> MOYO 2010, p. 158.

del continente»<sup>314</sup> e ormai non riguarda più solo alcuni Paesi ricchi di materie prime ma praticamente tutto il continente, in un numero crescente di settori<sup>315</sup>. Tale espansione solleva diverse obiezioni e in Occidente è osservata con attenzione: la preoccupazione maggiore sarebbe legata ad un possibile arretramento in materia di democratizzazione e di diritti umani.

La Cina ha bisogno dell'Africa e l'Africa ha bisogno di investimenti, che l'incontro possa essere vantaggioso per entrambe le parti è evidente. Che debbano essere gli occidentali a stabilire i termini dello scambio e a regolare i contatti è decisamente fuori luogo, oltre che altamente improbabile – ma forse è questo che gli Occidentali stentano ad accettare.

## 2.4 Nessun destino ineluttabile

«Sia chi critica la corruzione degli apparati statali africani, sia chi punta il dito sulla violenza e l'intromissione dell'Occidente, sbaglia. La politica, in fin dei conti, semplicemente non basta a spiegare la prolungata crisi economica dell'Africa. L'affermazione che la principale causa dei problemi del continente è la corruzione dei governanti e dei funzionari statali non regge al vaglio dell'esperienza o di un'analisi equanime. [...] Nello stesso modo, il duro retaggio della dominazione coloniale e la predazione occidentale delle risorse africane in epoca postcoloniale non bastano a spiegare da sole una così duratura crisi di crescita»<sup>316</sup>.

Non interamente riconducibile al passato coloniale o all'invadenza occidentale (e quindi a soli fattori ed agenti esterni), né alla debolezza delle istituzioni locali: il sottosviluppo non ha una sola ragione e non necessita di un rimedio unico.

«Non tutti i problemi del mondo povero sono di natura interna, né tutte le soluzioni possono essere ricondotte a una buona prassi di governo, a una politica di sacrifici sociali, a ulteriori riforme liberiste»<sup>317</sup>.

Ogni Paese ha la sua Storia, l'eredità del suo passato, la sua geografia, le sue tradizioni, determinati assetti sociali e culturali. Proporre indirizzi economici «impone un profondo impegno nella ricerca della risposta giusta. [...] È necessaria una profonda immersione nella storia, nell'etnografia, nella politica e nell'economia del paese per cui si lavora»<sup>318</sup>.

Lavorare per lo sviluppo, quindi, richiede un impegno estremo, competenze e conoscenze. Dal sottosviluppo, però, si può uscire. L'Africa può farcela o comunque non è condannata a non farcela. La crescita economica moderna è raggiungibile; il divario da colmare non è un dato imm modificabile. L'Africa non è solo un continente disperato o il “Paese” di Nelson

---

<sup>314</sup> BEURET, MICHEL 2009, p. 11.

<sup>315</sup> «[...] il commercio bilaterale tra le due aree si è moltiplicato per cinquanta tra il 1980 e il 2005, è quintuplicato tra il 2000 e il 2006, passando da 10 a 55 miliardi. [...] Ci sarebbero già novecento imprese cinesi sul suolo africano e, nel 2007, la Cina avrebbe preso il posto della Francia come secondo maggior partner commerciale dell'Africa» (*Ibidem*).

<sup>316</sup> SACHS 2005, pp. 203-204.

<sup>317</sup> *Ivi*, p. 86.

<sup>318</sup> (SACHS 2005, p. 86). Sui precedenti non esaltanti della liberalizzazione degli anni '80, è netto il parere di Stiglitz: «La liberalizzazione aprì i mercati alle merci provenienti dal resto del mondo, ma i paesi africani avevano ben poco da esportare. L'apertura dei mercati dei capitali non favorì l'afflusso di capitali e gli investitori sembravano più che altro interessati a depredare l'Africa delle sue immense risorse naturali» (STIGLITZ 2006, p. 43).



Mandela. Ha enormi ricchezze e grandi potenzialità – non distribuite uniformemente, a riprova che un discorso unico, per certi aspetti, lascia il tempo che trova.

È sicuramente importante che l'economia riesca a crescere e che si creino le condizioni perché possa farlo; è auspicabile che lo faccia attraverso processi virtuosi che trasformino la crescita in sviluppo e in maggiore benessere per le popolazioni locali. È altrettanto importante che, oltre alla crescita economica, si lavori a favore della libertà: «Lo sviluppo richiede che siano eliminate le principali fonti di illibertà: la miseria come la tirannia, l'angustia delle prospettive economiche come la deprivazione sociale sistematica, la disattenzione verso i servizi pubblici come l'intolleranza o l'autoritarismo di uno stato repressivo»<sup>319</sup>.

Le istituzioni devono rafforzarsi e promuovere maggiore giustizia sociale: «la libertà politica e i diritti civili hanno un'importanza diretta, tutta intrinseca, e non necessitano di una giustificazione indiretta che invochi i loro effetti sull'economia. Anche quando godono di un'adeguata sicurezza economica (e si trovano in una situazione economica favorevole), coloro che non hanno libertà politica o diritti civili sono privati dell'importante libertà di scegliersi la vita che vogliono e della possibilità di partecipare a decisioni cruciali su questioni di pubblico interesse. Si tratta di privazioni che limitano il vivere sociale e politico e devono essere considerate oppressive anche quando non generano altre sofferenze (come una catastrofe economica). Poiché le libertà civili e politiche sono elementi costitutivi della libertà umana, il vedersele negare è di per sé uno svantaggio»<sup>320</sup>.

Bisogna agire a sostegno di un aumento della partecipazione delle popolazioni locali nei processi decisionali e bisogna contrastare – più in generale – le diverse forme di esclusione sociale e di marginalizzazione di parte della popolazione, a partire dalle donne. «Non si può – semplicemente non si può – eliminare il 50% della potenziale forza-lavoro, sia intellettuale che manuale, di un popolo e sperare di progredire. [...] La vera questione è il manifestarsi di un pregiudizio primitivo, di quel senso del potere che si esprime soggiogando la popolazione femminile; un atteggiamento che si fa scudo della religione ed è oggetto di disputa tra i suoi seguaci. La conseguenza è la riduzione del potenziale produttivo di una nazione, dovuta alla relegazione delle donne – in buona parte del continente africano, certo non in un tutto, ma in aree particolarmente critiche – al ruolo di cittadini di seconda classe, improduttivi, se si eccettua ovviamente la produzione di bambini»<sup>321</sup>.

È fondamentale che tutti gli attori coinvolti in questa sfida estremamente dura facciano il proprio dovere: «I paesi poveri devono prendere sul serio la lotta alla povertà, dedicandole più risorse nazionali di quante ne impieghino per la guerra, la corruzione e la lotta politica interna; i paesi ricchi devono abbandonare il proprio atteggiamento passivo riguardo all'aiuto ai paesi poveri, e mantenere le promesse ripetutamente fatte di aumentare l'assistenza allo sviluppo»<sup>322</sup>.

---

<sup>319</sup> SEN 2001, p. 9.

<sup>320</sup> SEN 2001, pp. 22-23.

<sup>321</sup> SOYINKA 2006, pp. 12-13.

<sup>322</sup> SACHS 2005, p. 282.

Al di là della cooperazione – considerando non solo che i numeri attuali non sono ritenuti sufficienti, ma soprattutto che non c'è consenso unanime rispetto alla sua utilità – la battaglia dello sviluppo e la riduzione della povertà coinvolgono tutti, direttamente o indirettamente.

Una maggiore consapevolezza rispetto a questi temi non è solo auspicabile; è necessaria. Avere una visione d'insieme è funzionale all'azione.

È poi doveroso cercare di raccontare l'Africa in modo più articolato, rendendone la complessità, nel bene e nel male – ma evitando facili stereotipi che rischiano di scivolare verso sentieri pericolosi. «L'Africa gode della pessima reputazione di “continente corrotto”. Per quanto queste idee non siano nel loro intento razziste, sopravvivono nella nostra società, e diventano luogo comune, a causa del diffuso razzismo»<sup>323</sup>.

Un bel passaggio di Aminata Traoré racconta di questo e di molto altro: la necessità di guardare l'Africa in modo più onesto, con meno pregiudizi; la realtà di un continente che soffre ma che non è solo dolore e sofferenza; la volontà di cambiare un destino tutt'altro che ineluttabile.

«L'Africa muore, annaspa, è incapace di muoversi con le proprie gambe. E la colpa di chi è? Anche dei governi africani, ma soprattutto del fallimento della globalizzazione. L'immagine dell'Africa che viene proiettata da voi, in Europa, e in tutto il mondo, è quella di un continente malato. È questa l'immagine che viene data in pasto. Ma nessuno parla di quella felice, di quella che funziona, che vuol vivere e prosperare. Noi, in realtà, non siamo poveri, ma vittime della nostra ricchezza. L'Africa ha bisogno di aiuti umanitari, ma soprattutto di umanità. Ci portate cibo, medicine e acqua, ma senza pensare alle conseguenze di questo. In realtà, sono le nostre ricchezze a far gola al mondo globalizzato. Donne e bambini, oltre ai più vecchi [...] sono le persone che sopportano maggiormente le conseguenze di questa situazione drammatica. Lo sguardo che il mondo ci rivolge è uno sguardo di pietà. Vorrei uscire da questa visione nei nostri confronti. Questa immagine di fallimento è il frutto del fallimento della globalizzazione voluta dai potenti dal mondo»<sup>324</sup>.

---

<sup>323</sup> *Ivi*, pp. 221-222.

<sup>324</sup> Il brano è tratto dall'intervento di Aminata Traoré al Meeting di San Rossore, dal titolo *I bambini, le Donne*, del 19-20 luglio 2007 (riportato in CARRISI 2009, p. 389).

### 3 IL TURISMO, TRA RISCHI E OPPORTUNITÀ

Attività tipicamente occidentale, fenomeno estremamente complesso<sup>325</sup>, il turismo nasce in Europa per poi coinvolgere praticamente tutto il pianeta nello spazio di mezzo secolo, grazie alla rivoluzione dei mezzi di trasporto e alla moltiplicazione dei Paesi ricettori di turisti<sup>326</sup>. «Dal tempo delle diligence fino all'avvento degli aerei di grossa portata (Airbus A380) la molteplicità dei mezzi di accesso ha consentito la globalizzazione dei flussi turistici»<sup>327</sup>

Dall'Organizzazione Mondiale del Turismo (OMT), il turismo è definito come «l'insieme delle attività impiegate dalle persone nel corso dei loro viaggi e dei loro soggiorni nei luoghi situati al di fuori del loro ambiente abituale di residenza, per piacere, per affari e per altre ragioni/motivazioni»<sup>328</sup>.

In quarant'anni, dal 1960 al 2000, il numero di turisti internazionali è decuplicato, passando da 70 a 700 milioni<sup>329</sup>. Nel 2008, il dato ha quasi raggiunto il miliardo, per contrarsi l'anno successivo a causa della crisi<sup>330</sup>. Secondo le previsioni dell'Organizzazione Mondiale del Turismo (OMT), la forte crescita dell'industria del turismo continuerà e da qui al 2020 il numero di turisti internazionali nel mondo supererà il miliardo e mezzo<sup>331</sup>. Stando al WTTC, il turismo costituisce il 9,2% del PIL mondiale e impiega oltre 235 milioni di persone. La crescita del settore – a livello mondiale – dovrebbe portare alla creazione di ulteriori 66 milioni di posti di lavoro entro il 2020, 50 milioni dei quali in Asia<sup>332</sup>.

«Nonostante l'importanza e la consolidata tradizione, l'industria turistica non ha goduto dell'attenzione degli storici economici, se non relativamente alle vicende di singole località [...]. Molti aspetti dello sviluppo del settore non sono praticamente mai stati toccati»<sup>333</sup>. Ma non sono stati solo gli storici o gli economisti ad aver sottovalutato il turismo: «fino a quarant'anni fa, pensare che il turismo potesse essere oggetto di studio da parte delle scienze

---

<sup>325</sup> La stessa definizione di turismo non è scontata. Innocenti, per esempio, in base alle motivazioni del viaggio distingue tra forme di *turismo proprio* e forme di *turismo improprio* (INNOCENTI 2007). Distinzioni in base alle motivazioni sono più comuni in trattazioni sociologiche; quando il fenomeno è analizzato da un punto di vista economico, si tende ad includerne forme diverse. In questo scritto, si richiama alla definizione dell'OMT.

<sup>326</sup> Questi sono due tra i motivi che spiegano l'estensione del turismo a livello mondiale. La crescita del turismo in sé – i motivi e le ragioni dell'affermazione del turismo – sono invece raccontati nel paragrafo successivo, sulla storia e l'evoluzione del fenomeno.

<sup>327</sup> BALFET, LOZATO-GIOTART 2009, p. 129.

<sup>328</sup> *Ivi*, p. 26; sito dell'OMT.

<sup>329</sup> È cresciuto esponenzialmente anche il giro d'affari che, stando ai dati elaborati dall'Organizzazione Mondiale del Turismo (OMT), nello stesso arco di tempo è passato da 7 a 475 miliardi di dollari (dati facilmente reperibili sul sito e su diverse pubblicazioni dell'OMT).

<sup>330</sup> OMT 2010.

<sup>331</sup> Il che equivarrebbe ad una crescita media annuale del 4,1%, con una progressione che supera la crescita media mondiale prevista (3% l'anno al massimo) (OMT 1999a). I turisti in questione sono turisti internazionali, ovvero – stando alla definizione che di turista offre la stessa OMT – persone che visitano un Paese straniero, diverso dal proprio e vi soggiornano per un periodo superiore ad una giornata e inferiore ad un anno.

<sup>332</sup> Dal sito del WTTC (World Travel & Tourism Council).

<sup>333</sup> BATTILANI 2001, p. 21.

umane e in particolare dell'antropologia richiamava l'idea balzana di qualche comico originale»<sup>334</sup>.

Seppure oggi il modo in cui le scienze sociali guardano al turismo sia notevolmente cambiato, intorno al fenomeno restano diversi stereotipi, immagini e pensieri che non corrispondono al vero, racconti che non rendono giustizia alla complessità del fenomeno o che tendono ad evidenziarne solamente alcuni aspetti.

Il degrado dell'ambiente naturale, la marginalizzazione economica e la crisi d'identità delle popolazioni locali costituiscono solo alcuni dei problemi più noti – che effettivamente impongono più di una riflessione sulla sostenibilità del settore.

Ad essere stata decisamente sottovalutata, per esempio, è la capacità del turismo di agire come fattore di destrutturazione socio-culturale quando invece la relazione tra il turismo e la società locale è estremamente complessa e gravida di conseguenze, soprattutto nei PVS. Il turismo – come nota Urbain – più che la guerra, la colonizzazione o il commercio, è un formidabile acceleratore della circolazione delle specificità culturali perché accentua le dialettiche identitarie che conducono alla presa di coscienza di sé e degli altri<sup>335</sup>.

Il turismo sicuramente costituisce oggi uno dei fattori di inquinamento più incisivi ad opera dell'uomo e aggredisce ogni livello e aspetto vitale: fisico, sociale, culturale. È un tipo di inquinamento meno appariscente rispetto, per esempio, a quello industriale, ma la sua azione sa essere ugualmente corrosiva e anche maggiormente diffusa e sistematica in quanto a livellamento o perdita delle diversità<sup>336</sup>.

Allo stesso modo, insistere solo sugli aspetti negativi non esaurisce affatto il racconto del fenomeno in questione. «Non è scontato che il turismo sia sempre e dovunque fattore di degrado come un mostro destinato, prima o poi, a divorare le risorse da cui ha avuto origine. Infatti, trattandosi di un'attività di puro consumo (diversamente dalle attività produttive, come l'industria, l'agricoltura ecc.), almeno in teoria dovrebbe apportare solo modeste modificazioni all'ambiente naturale e, d'altro canto, essendo frutto delle aspirazioni naturalistiche, oltre che culturali, dell'uomo, dovrebbe contribuire a proteggere l'ambiente naturale medesimo»<sup>337</sup>.

Del turismo è bene tenere presente i rischi che la sua crescita può comportare ma allo stesso modo è sbagliato sottovalutarne – o sopravvalutarne – gli aspetti positivi. Il settore ha indubbiamente un potenziale importante, prima di tutto dal punto di vista economico, ma può giocare un ruolo di primo piano anche in ambito sociale e culturale. A questo suo potenziale non sempre è corrisposta – e non sempre corrisponde – un'adeguata attenzione da parte delle istituzioni<sup>338</sup>.

Ed è questo un passaggio cruciale: il turismo necessita di essere pianificato e gestito con lungimiranza, decisione e competenze. Troppo spesso – come sottolinea Minca – l'impatto e

---

<sup>334</sup> LA CECLA F., *Prefazione* a LÖFGREN 2001, pag. VII.

<sup>335</sup> URBAIN 2003.

<sup>336</sup> BIANCHI 2005.

<sup>337</sup> INNOCENTI 2007, p. 177.

<sup>338</sup> Senza andare lontani, basti pensare al nostro Paese: «in Italia il turismo ha da sempre rivestito un ruolo determinante nello sviluppo economico, sociale e culturale del territorio anche se non sempre è stato messo al centro delle politiche pubbliche locali e nazionali» (CAPOCCHI 2010, p. 13).

le sue manifestazioni più visibili sono il prodotto di una progettualità calibrata rispetto ad orizzonti temporali angusti e carente di valutazioni di respiro territoriale<sup>339</sup>.

Le difficoltà nel gestire lo sviluppo del settore rappresentano un punto particolarmente critico soprattutto in diversi Paesi poveri – o in Paesi con istituzioni deboli. Se è vero che il turismo è particolarmente sviluppato nei Paesi occidentali, è altrettanto vero che sta crescendo e in prospettiva crescerà esponenzialmente in diversi PVS. Ma perché la crescita del settore non porti esclusivamente a conseguenze negative, sono indispensabili – tra le altre cose – una presenza istituzionale attenta, vigile e competente; una pianificazione sul lungo periodo; una preferenza chiara per scelte sostenibili; strategie trasversali che agiscano su diversi settori; un forte protagonismo degli attori locali – pubblici e privati.

Ad oggi, in diversi PVS, dei profitti generati dal turismo non hanno beneficiato e non beneficiano le popolazioni locali; spesso «i guadagni del turismo vanno essenzialmente verso il mondo sviluppato, dove si situa la maggioranza delle imprese turistiche, cosa che crea un retroterra conflittuale permanente»<sup>340</sup>. È questo, per esempio, il caso di Zanzibar – caso del quale si parlerà diffusamente più avanti. Il turismo ha un potenziale economico estremamente rilevante e può porsi realmente come strumento efficace di lotta alla povertà, se e solo se al centro del suo sviluppo si impone un forte protagonismo locale. Se l'industria viene affidata, senza vincoli, ad imprenditori e compagnie occidentali e la popolazione locale viene marginalizzata, è estremamente probabile che si trasformi in “turismo da rapina”. Il tema è particolarmente importante per diversi Paesi africani che stanno puntano al turismo come strumento di sviluppo.

Maggiormente consapevoli dei rischi di uno sviluppo sregolato, da tempo ci si confronta – a vari livelli – sulla necessità di un turismo più attento alle esigenze delle popolazioni locali, al rispetto dell'ambiente e delle culture locali.

Parecchie aggettivazioni (ambientale, sociale, sostenibile, morale, equo, responsabile) caratterizzano le attuali politiche per lo sviluppo del settore. Tuttavia, se la presa di coscienza della necessità di un cambiamento è reale, le misure che ne conseguono non sembrano spesso superare lo stadio delle buone intenzioni.

Nei paragrafi che seguono, si cerca innanzitutto di tracciare un profilo storico del fenomeno, inquadrandolo in quelle che possono essere considerate le sue origini e in quelli che sono gli elementi che ne hanno permesso la crescita e la diffusione. In seguito, si fa una sintesi dei segni del turismo ovvero dei suoi impatti, come detto, estremamente variegati e trasversali. Si prosegue col racconto di quello che è stato il confronto politico a livello internazionale intorno al tema del turismo e alla necessità (e volontà) di farne un reale strumento di sviluppo sostenibile. Si chiude quindi con una riflessione sugli scenari attuali e futuri del settore e sulle più recenti evoluzioni del dibattito intorno al tema.

---

<sup>339</sup> MINCA 1996.

<sup>340</sup> ROBINSON 1999, p. 22.

### 3.1 Dagli alberghi di Betlemme al Grand Tour

«Sociologi, economisti, psicologi sociali si occupano da tempo del fenomeno turismo, convinti della sua importanza nelle società tecnicamente progredite: un fenomeno peraltro che a loro giudizio è esistito da sempre, se appena si consideri che fra le prime e più illustri vittime dell'overbooking alberghiero sono stati Giuseppe e Maria quando dovettero recarsi a farsi registrare nella loro cittadina d'origine, a Betlemme, in seguito al censimento della popolazione voluto dall'imperatore romano, il divo Augusto»<sup>341</sup>.

A ripercorrere storia ed evoluzione del turismo ci si imbatte spesso in datazioni artificiali, ricostruzioni forzate o comunque decisamente originali; è corso da tanti, non sempre senza conseguenze (in termini di aderenza alla realtà, rigore storiografico e semplice buon senso), il rischio di attribuire a degli eventi un valore, delle motivazioni e dei significati che in origine non avevano e che probabilmente non hanno mai avuto.

«Qualcuno fa risalire il turismo addirittura alla preistoria. Per decine di migliaia d'anni piccole comunità di ominidi praticavano il nomadismo. Uomini, donne e bambini cacciavano animali e raccoglievano piante per sopravvivere; lavoravano, insomma. Ma chi può escludere che si divertissero, e si prendessero anche delle sane vacanze?»<sup>342</sup>.

È la mobilità – e non solo la vacanza – un tratto distintivo del Viaggio e poi (in parte) del turismo. La vacanza infatti esiste da lungo tempo, basti pensare alla villeggiatura<sup>343</sup>, una pratica diffusa – tra i più abbienti – già in epoca romana.

Sempre in epoca romana, come ricorda Battilani, esisteva anche una divisione fra la vacanza in campagna, che «rappresentava nell'immaginario collettivo il momento della serenità, il modo per distaccarsi dai rumori e dalle ansie dei ritmi cittadini»<sup>344</sup>, e la vacanza al mare, orientata verso svago e divertimento<sup>345</sup>.

Pratiche di viaggio, non necessariamente legate a motivi economici o sociali, sono rintracciabili in tempi ed epoche decisamente remote. Basti pensare ai pellegrinaggi o comunque a spostamenti legati a motivi religiosi: «molto probabilmente la prima forma di turismo a essere praticata nelle diverse civiltà umane è stato il viaggio a scopo religioso»<sup>346</sup>, diffuso tra le società tribali, le grandi antiche civiltà (sumeri, assiro-babilonesi, ittiti, egizi, greci) ed istituzionalizzato in tutte le grandi religioni «dall'induismo al buddismo, dal cristianesimo all'islam»<sup>347</sup>.

---

<sup>341</sup> FERRAROTTI 1999, p.109.

<sup>342</sup> CANESTRINI 2003, p. 13.

<sup>343</sup> La peculiarità della villeggiatura però è il soggiorno, non il viaggio. Come ricorda Urbain, la *Trilogia della villeggiatura* di Carlo Goldoni – per fare un esempio e marcare la differenza tra fenomeni diversi – non mette in scena dei turisti, i personaggi infatti partono per la campagna: si tratta di un cambiamento di residenza, non di un viaggio o di turismo (URBAIN 2003).

<sup>344</sup> BATTILANI 2001, p. 52.

<sup>345</sup> Lo stesso Seneca – ricorda sempre Battilani – raccontò di essere letteralmente scappato dopo un solo giorno da Baia, stanco di vedere «gente ubriaca che va in giro sulla spiaggia o che si dà alle gozzoviglie in barca e laghi che risuonano dello strepito delle orchestre e le altre follie alle quali una lussuria priva di ogni freno si abbandona addirittura in pubblico, sotto gli occhi di tutti» (*Ivi*, p. 54).

<sup>346</sup> BATTILANI 2001, pag. 61.

<sup>347</sup> *Ibidem*.

Antiche parentele a parte, il turismo è un fenomeno contemporaneo che nasce, si definisce ed evolve in un determinato contesto geografico, sociale, culturale, storico ed economico. Attività tipicamente occidentale, si è massificata a partire dagli anni '50 del secolo scorso – diventando presto un'industria economicamente tra le più rilevanti.

Passaggio obbligato nel racconto delle origini di questa recente forma di nomadismo è sicuramente il *Grand Tour*, che già nel 1600 diventava pratica diffusa tra le fila dell'aristocrazia inglese. La stessa parola *turista* nasce proprio per indicare una persona che compie il *Tour*<sup>348</sup>. I giovani rampolli d'oltremania attraversano l'Europa, in viaggio verso le radici della civiltà. Esperienza formativa per la vita, rito di iniziazione, il *Grand Tour to be a Gentleman* deve avvicinare il viaggiatore a storia, cultura, architettura, costumi, vita intellettuale e mondana dei luoghi visitati<sup>349</sup>.

Nel corso del Settecento, il *Grand Tour* comincia a perdere progressivamente il suo carattere pedagogico; «l'aspetto della formazione culturale passò in secondo piano sostituito da un atteggiamento più turistico: il viaggio di piacere attraverso l'Europa offriva la possibilità di vedere ambienti naturali inconsueti, assai diversi da quelli del paese d'origine. Emerse un aspetto ludico, sensitivo, naturalistico del viaggio»<sup>350</sup>. Il *Grand Tour*, progressivamente, scompare; nasce il turismo<sup>351</sup>.

L'Ottocento vede la comparsa dei primi turisti che, timidamente, si affacciano al mondo dei viaggi; ciò nonostante questo sarà ancora (l'ultimo) secolo di Viaggiatori, uomini alla scoperta del mondo che coi loro racconti inaugurano un filone – la letteratura dei viaggi – e creano un mito duro a morire: quello, appunto, del Viaggiatore. L'annosa disputa, il conflitto senza fine tra viaggiatori e turisti sfocerà presto in aperta e dichiarata ostilità.

Nel 1839, dopo tanti racconti di viaggi, compare quella che può essere considerata l'antenata delle varie *Lonely Planet* e *Rough Guide*: è la *Baedeker*, la prima guida turistica. Compagno le prime catene alberghiere per iniziativa del francese Charles Ritz e dello statunitense Conrad Hilton. I mezzi di trasporto stanno conoscendo un'evoluzione straordinaria: percorrere le strade del mondo diventa più facile, le distanze si accorciano<sup>352</sup>.

---

<sup>348</sup> «Risale all'Ottocento la comparsa, per la prima volta, nella letteratura inglese, del termine *tourist* (“turista”) [...], che può ricollegarsi – anche senza riferirci al greco e al latino – sia al verbo, pure inglese, *to tour* (“girare, andare in giro”) sia al verbo francese *tourner* (“girare”), preceduto, nel XII secolo, dalla più antica forma *torner*» (INNOCENTI 2007, pag. 15).

<sup>349</sup> «Il *Grand Tour* rappresentava una tappa nel percorso di vita degli aristocratici inglesi, non era una modalità di impiego del tempo libero, che nel Cinquecento e ancora nel Seicento si trascorrevano in campagna, nelle proprietà private degli aristocratici [...]. Non esistevano ancora luoghi dedicati esclusivamente all'ozio; la separazione spaziale del tempo libero dal tempo di lavoro, e quindi l'invenzione delle città delle vacanze comincerà in Inghilterra nella seconda metà del Seicento» (BATTILANI 2001, p. 90).

<sup>350</sup> *Ivi*, pag. 84.

<sup>351</sup> «La fine del *Grand Tour* viene in genere associata alle guerre napoleoniche che trasformarono l'Europa in campo di battaglia e interruppero per alcuni decenni i viaggi di piacere intraeuropei. Quando, dopo i trattati di pace del 1815, si creò un clima di nuovo favorevole il *Gran Tour* attraverso l'Europa venne progressivamente sostituito da altri itinerari e modelli di vacanza» (BATTILANI 2003, pag. 45).

<sup>352</sup> La diffusione delle ferrovie e la riduzione dei prezzi dei biglietti giocano un ruolo fondamentale nella crescita esponenziale del turismo nelle località costiere inglesi. Come racconta Porter, se nel 1835, appena prima della rivoluzione provocata dalla ferrovia, furono circa 117.000 le persone che percorsero la strada di Brighton verso la costa meridionale, non troppi anni dopo – nel 1862, quando la ferrovia aveva ormai ridotto i tempi di percorrenza e i costi del biglietto, nella sola giornata del Lunedì di Pasqua «si riversarono nella città [...] 132.000 visitatori» (PORTER 1996, p. 26).

Nel 1841 Thomas Cook organizza una gita dalla cittadina di Leicester a quella di Loughborough. Undici miglia e 570 persone: è il primo viaggio di gruppo e Cook è il primo *tour operator* della storia<sup>353</sup>.

La Rivoluzione Turistica è strettamente legata alla Rivoluzione Industriale, ne è un diretto derivato ed una compensazione<sup>354</sup>.

«Sono stati tre gli acceleratori fondamentali che hanno trasformato il viaggio economicamente e socialmente, che gli hanno conferito il titolo di “industria” pur in assenza di macchinari e di catene di montaggio: la curiosità verso l’altrove e l’altrui, dopo le imprese dei navigatori per eccellenza, da Colombo a Cook; la diffusione su ampia scala della carta stampata (diari, resoconti, giornali) a partire soprattutto dalla seconda metà dell’Ottocento, e l’evoluzione dei mezzi di trasporto, che gradualmente hanno ridotto, fino a ridicolizzarle, le distanze. La miscela di questi tre elementi, ha fatto sì che il turismo divenisse fenomeno di massa, con tutte le conseguenze del caso»<sup>355</sup>.

Alla nascita e allo sviluppo del turismo di massa contribuiscono una serie di fattori. Oltre a quelli già citati, c’è sicuramente la conquista sindacale delle ferie pagate. La regolamentazione del mondo del lavoro ha giocato un ruolo fondamentale: nell’Ottocento le masse sono ancora troppo occupate a sopravvivere per potersi dedicare ai viaggi che, in questa fase, sono una pratica elitaria e a forte contenuto culturale. La cultura stessa è, del resto, un privilegio per pochi; non è un caso che la scolarizzazione di massa abbia poi contribuito in maniera rilevante alla crescita del turismo.

Le masse cominciano a viaggiare nel momento in cui le loro condizioni di vita si fanno più accettabili e quando gli si offre concretamente la possibilità di farlo. L’aumento del benessere e la crescita economica sono punti di svolta. Il turismo di massa nasce quindi dal rapporto tra lavoro e tempo libero: quando il secondo si afferma come diritto per ogni lavoratore<sup>356</sup> – il che avviene in Paesi diversi con tempistiche diverse e non sempre linearmente<sup>357</sup> – viaggiare diventa possibile<sup>358</sup>. Di più, viaggiare diventa un diritto, perché è una gratificazione, un piacere, una compensazione.

---

<sup>353</sup> Nel 1880 l’agenzia Cook – fondata nel 1845 – conta già 60 uffici sparsi in tutto il mondo. Cook ha inaugurato l’epoca dei viaggi organizzati e il suo esempio è stato emulato rapidamente da nuove agenzie, in patria e nel resto d’Europa: «le prime a costituirsi furono l’agenzia Bennet in Norvegia (1850), la Stangen in Germania (1863), la Lubin in Francia (1874) e la Chiari in Italia (1878)» (BATTILANI 2003, pp. 45-47).

<sup>354</sup> SESSA 1972.

<sup>355</sup> GIORDANA 2004, p. 21.

<sup>356</sup> «In Germania, nel 1908, il 66% degli impiegati del settore privato gode di ferie pagate. Grazie ai contratti collettivi, una parte dell’aristocrazia operaia dell’Impero guglielmino aveva anch’essa ottenuto questo vantaggio. Fin dal 1894, i tipografi di un grande quotidiano di Strasburgo potevano disporre di un periodo di ferie pagate variabile dai tre ai sei giorni all’anno. A partire dal 1905-1910, vengono adottati provvedimenti analoghi in Austria-Ungheria, in Norvegia e in Svizzera. In Finlandia, nel 1912, il 21% degli operai dispone di ferie pagate. In Danimarca, nel 1918, il 20% degli operai iscritti a sindacati può prendere delle vacanze, ma nessun contratto precisa che tale periodo debba essere retribuito» (RICHEZ, STRAUSS 1996, pp. 404-405).

<sup>357</sup> «Cattolici, socialisti, comunisti, sindacalisti e padroni illuminati condividevano l’idea che le ferie pagate costituissero un tempo privilegiato di educazione del popolo. Il tempo libero non doveva soltanto essere occupato, ma anche inquadrato» (Ivi, p. 416).

<sup>358</sup> Ancora una volta, a fare da apripista fu la Gran Bretagna, una delle prime nazioni a ridurre gli orari di lavoro e a concedere del tempo libero agli operai, nella seconda metà dell’Ottocento. Nelle fabbriche tessili del Nord dell’Inghilterra diviene normale chiudere una settimana all’anno ed è questo che permette alle famiglie dei lavoratori di andare in vacanza (PORTER 1996, pp. 23-24).



È dopo il secondo conflitto mondiale che il turismo si avvia a passo spedito verso una vera e propria massificazione<sup>359</sup>. La pace ritrovata, il progresso tecnologico, un benessere più diffuso, un clima politico diverso: il turismo per gli Occidentali diventa un'abitudine, diventa turismo di massa<sup>360</sup> e la sua crescita sembra non conoscere fine.

«Le vacanze di massa si sono propagate con la rapidità di un incendio incoraggiato dai pompieri. Lo slogan vincente fu: proletari di tutto il mondo, viaggiate! Dieci, venti milioni di macchine tutte insieme sulla strada, voli charter e città roulotte, le isole Figi e l'Amazzonia più abbordabili della Valsesia, migliaia e migliaia di strutture alberghiere e residenziali affacciate su ogni valle o conca [...]. Assurte al rango di conquista sociale, esse rischiano di alimentare quella maliziosa diceria secondo cui la democrazia consiste nell'accesso di tutti a cose che non esistono più»<sup>361</sup>.

Il numero di turisti internazionali cresce quasi senza sosta: erano 12 milioni nel 1938, 17 nel 1950, 50 nel 1960, 700 nel 2000, 900 nel 2007. Secondo le previsioni dell'OMT, nel 2020 i "nomadi del benessere" saranno oltre 1 miliardo e mezzo.

### 3.2 I segni del turismo

L'espansione e la crescita dell'industria turistica non passa (e non è passata) inosservata dal momento che raramente avviene (ed è avvenuta) senza conseguenze.

Le prime critiche al turismo e ai turisti sono mosse già dai viaggiatori, o presunti tali. Il viaggiatore rimprovera al turista di banalizzare il mondo. La democratizzazione del viaggio è una sventura per il viaggiatore: l'esotismo dei luoghi si perde, il senso dell'avventura svanisce. Il turismo di massa banalizza e volgarizza.

Il viaggiatore ha bisogno di essere il solo straniero in un Paese che non conosce, ha voglia di avventura; viaggiando scopre sé stesso e si confronta con l'altro; è alla ricerca di vita, di esperienze uniche; è un precursore o tale vuole e si deve poter sentire. Il viaggiatore rivendica e salva l'originalità della propria esperienza tracciando un solco tra sé stesso e un semplice turista. Ma il tentativo di salvaguardare l'anima del viaggio, screditando e scoraggiando l'attività turistica, è in realtà l'ultimo atto di un destino ineluttabile: oramai, è tempo di turismo.

«Se i primi sintomi di insofferenza nei confronti di un turismo considerato invasivo si manifestano già nell'Ottocento, è nella seconda metà del XX secolo che si cominciano a

---

<sup>359</sup> Nel periodo antecedente continuarono comunque a gettarsi le basi per la crescita del fenomeno: «il periodo fra le due guerre non lanciò solamente la moda del sole, ma fu testimone della nascita del turismo della classe media: il ceto impiegatizio che già alla fine del secolo precedente aveva cominciato ad affluire verso i centri balneari inglesi, divenne il nuovo protagonista del turismo in tutta Europa. Il principale flusso turistico non passava più dai grandi alberghi, ma sceglieva soluzioni meno costose come pensioni e alberghetti» (BATTILANI 2001, pp. 116-117).

<sup>360</sup> «Il turismo di massa si riferisce alla partecipazione al turismo di un numero elevato di persone, un fenomeno che ha caratterizzato i paesi sviluppati nel XX secolo. In questo senso il termine è utilizzato in contrasto alla partecipazione limitata [...] dei decenni precedenti. Turismo di massa è una nozione essenzialmente quantitativa, basata sulla proporzione di popolazione che fa turismo o sulla dimensione dell'attività turistica» (Ivi, p. 135; vedi anche BURKART, MEDLIK 1974).

<sup>361</sup> Fruttero e Lucentini, *Breve storia delle vacanze*, citato da CANESTRINI 2005, p.16.

denunciare contraddizioni e impatti di un'attività che nessuno avrebbe immaginato sarebbe diventata di massa»<sup>362</sup>. Invasivo e distruttivo: il turismo di massa perde, nei numeri, lo spirito discreto del Viaggio. Il turista è insopportabile<sup>363</sup>

Oggi che il turismo fa parte delle agende politiche e non solo delle strategie economiche, gli impatti dell'industria sono noti, conosciuti e riconosciuti. Per quanto continuo spesso a mancare politiche coerenti ed interventi attivi e preventivi, la riflessione e la consapevolezza sono decisamente più diffuse rispetto anche solo a pochi decenni fa.

Questo ritardo nell'acquisizione di un buon grado di consapevolezza ha portato ad una sottostima generale del fenomeno – di cui si è già detto. Gli stessi studi, le analisi sul turismo e le discussioni intorno al suo impatto, sono relativamente recenti e sono arrivate quando l'industria mostrava già le conseguenze di uno sviluppo sregolato.

Alcune linee generali di ricerca cominciano ad emergere attorno agli anni Sessanta nella letteratura anglosassone; nei decenni successivi la produzione scientifica si intensifica<sup>364</sup>.

Vengono elaborati e cominciano a circolare un certo numero di modelli spaziali sul turismo<sup>365</sup>, alcuni dei quali si affermano sia in campo geografico che in studi interdisciplinari sulla materia.

Un precursore in questo campo è stato Toschi, che già nel 1948 aveva lavorato sulla formalizzazione del fenomeno turistico dal punto di vista geografico ma, anche per ragioni linguistiche, il suo lavoro non ha conosciuto un'ampia divulgazione e non ha ottenuto un significativo riconoscimento<sup>366</sup>.

Due tra i modelli che hanno maggiormente attirato l'attenzione degli studiosi sono stati elaborati decisamente più in là nel tempo: il modello proposto da Miossec è del 1977 e quello di Butler del 1980. Quest'ultimo riproduce il ciclo di vita di una destinazione turistica ispirandosi al ciclo di vita del Vernon (del 1966) e applicandolo alla destinazione stessa per raccontarne e spiegarne nascita ed evoluzione. L'esplorazione è la prima fase, seguita dal coinvolgimento, dallo sviluppo e dal consolidamento. Arrivata a questo punto – momento in cui la *capacità di carico*<sup>367</sup> di una destinazione turistica entra in una fase critica –

---

<sup>362</sup> CANESTRINI 2003.

<sup>363</sup> «Il turista è un visitatore che ha premura, che preferisce i monumenti agli esseri umani [...]. La rapidità del viaggio è già uno dei motivi della sua preferenza per l'inanimato rispetto all'animato [...]. La mancanza d'incontri con soggetti diversi è molto più tranquillizzante, perché non rimette mai in discussione la nostra identità; è meno pericoloso vedere cammelli piuttosto che uomini [...]. Nel suo viaggio il turista cerca di accumulare più monumenti possibile; ecco perché privilegia l'immagine al linguaggio e la macchina fotografica è il suo strumento emblematico, quello che gli permetterà di obbiettivare e immortalare la sua collezione di monumenti. Il turista non si interessa molto agli abitanti del paese; ma, a sua insaputa, li influenza» (TODOROV 1991).

<sup>364</sup> In questa prima fase a prevalere è un approccio di stampo descrittivo o regionale ma, in generale, non esistono indirizzi riconosciuti dalla comunità scientifica.

<sup>365</sup> Nel 1990 il geografo neozelandese Pearce e, separatamente, Innocenti, hanno proposto due raccolte che passano in rassegna gran parte della modellistica espressa da geografi e, più in generale, da ricercatori che hanno studiato gli aspetti spaziali del turismo. Il primo fa il punto sulla produzione anglosassone (con qualche riferimento a quella francese); il lavoro di Innocenti è sostanzialmente simile.

<sup>366</sup> Del resto, gli stessi contributi degli specialisti dell'Europa orientale, dove il turismo ha fatto parte della pianificazione, sono in gran parte sconosciuti alla comunità scientifica occidentale, sempre per difficoltà linguistiche (MINCA 1996).

<sup>367</sup> L'OMT definisce la *capacità di carico* come il tetto massimo (in termini di numero di turisti) superato il quale cominciano a prodursi conseguenze negative. Sul concetto si torna in seguito.

l'evoluzione può seguire percorsi diversi: il declino, la stagnazione, il ringiovanimento. Nel cammino attraverso le diverse fasi crescono il numero dei turisti, l'estensione del territorio coinvolto, l'indotto e la stessa offerta turistica<sup>368</sup>.

Il modello ideato da Miossec<sup>369</sup> è da tanti riconosciuto come un tentativo tra i più riusciti di teorizzazione della crescita turistica di una determinata area. In estrema sintesi, l'evoluzione del turismo, secondo questo schema, parte da una fase pre-turistica (la fase zero), cui segue la fase 1, pionieristica; la 2, di moltiplicazione delle stazioni turistiche; la 3, dell'organizzazione e della diversificazione; infine la fase 4, specializzazione-saturazione, che richiede interventi volti alla rigenerazione e ad una nuova diversificazione del prodotto turistico<sup>370</sup>. Uno dei maggiori punti di forza del modello sta nell'includere una serie di fattori abitualmente affrontati separatamente che invece possono influenzare significativamente lo sviluppo turistico.

Aver tralasciato, trascurato o sottostimato la complessa rete di dinamiche che il turismo può innescare a diversi livelli ha portato a visioni, descrizioni, analisi e studi parziali del fenomeno che invece necessita di essere studiato sotto più punti di vista.

Un'interessante prospettiva di studio, che tende a comprendere i diversi livelli di penetrazione del turismo, è basata sull'analisi degli effetti prodotti dal turismo sulla popolazione ospitante – effetti generalmente più sentiti e marcati nei PVS.

Urry ha richiamato l'attenzione sul complesso e articolato sistema di relazioni che si instaurano tra popolazione locale e turisti; dalle dinamiche di tale rapporto dipendono in buona misura gli impatti del turismo sulle popolazioni locali e le ricadute sull'organizzazione dello spazio economico, sociale, culturale e ambientale.

È intorno ad una serie di variabili che gravita e si declina questo sistema di relazioni; tra le altre<sup>371</sup>:

- il numero di turisti in relazione alle dimensioni della popolazione locale;
- le ricadute del turismo sulle attività economiche pre-esistenti;
- la natura organizzata o spontanea dei movimenti turistici e la conseguente strutturazione dello spazio turistico;
- le differenze economiche e sociali tra visitatori e popolazione locale;
- l'atteggiamento delle autorità;
- la segmentazione qualitativa della domanda, da cui dipende la propensione del turismo all'intrusione nei meccanismi del quotidiano e nella vita privata della popolazione locale;
- le modalità organizzative della «grande macchina» turistica;
- il livello in cui ai turisti vengono attribuiti poco desiderabili effetti economici e sociali.

L'analisi di questo sistema di relazioni può raccontare molto del modo in cui lo sviluppo turistico ridisegna un territorio e ne modifica le dinamiche economiche, sociali e culturali.

---

<sup>368</sup> BUTLER 1980.

<sup>369</sup> MIOSSEC 1977.

<sup>370</sup> BETHEMONT, MIOSSEC 1999.

<sup>371</sup> URRY 1995; MINCA 1996.

Sempre in questa direzione – richiamando alla necessità di studiare e pensare il turismo tenendo presente l’impatto trasversale e multisettoriale dello sviluppo del settore – un concetto decisamente utile è quello di capacità di carico.

La *carrying capacity* turistica viene comunemente definita come la soglia limite di visitatori che una determinata località può ospitare simultaneamente senza che si producano alterazioni nel suo ecosistema e senza che ne derivi un deterioramento nella qualità dell’esperienza dei visitatori<sup>372</sup>. Si tratta di un concetto, evidentemente, relativo: i luoghi non hanno una capacità di carico intrinseca; tale soglia cambia a seconda delle caratteristiche del luogo in questione. L’individuazione della capacità di carico risulta non semplice da un punto di vista pratico<sup>373</sup>. Ciò che conta maggiormente è la consapevolezza che una soglia esiste – anche se è difficile tradurla numericamente – e che gli aspetti da tenere in considerazione sono diversi e molteplici come sono diverse e molteplici le conseguenze che il turismo ha su un territorio.

Sono varie le dimensioni che descrivono la capacità di carico:

- *la dimensione ecologico-naturale*: se i turisti diventano troppi e l’industria diventa troppo invasiva, si producono danni all’ambiente naturale;
- *la dimensione fisico-infrastrutturale*: superata una certa soglia, il sistema infrastrutturale può risultare inadeguato e non più in grado di soddisfare un numero così elevato di visitatori;
- *la dimensione psico (perceptiva)-sociale*: quando né i visitatori né i residenti riescono a sostenere il livello di affollamento, significa che la capacità di carico è stata probabilmente superata;
- *la dimensione economica*, legata alla capacità del sistema economico locale di integrare l’attività turistica al suo interno, in modo proficuo e durevole.<sup>374</sup>

La capacità di carico fondamentale richiama l’attenzione sull’esistenza di un limite nel numero di turisti che una determinata località può accogliere simultaneamente. Il superamento di tale limite si traduce in conseguenze che possono essere estremamente negative per l’ambiente, la società, la cultura. Ma soprattutto, oltrepassare la capacità di carico significa danneggiare chi, turista, in quel territorio, non lo è. Oltre una certa tolleranza, l’affollamento non soltanto danneggia l’ambiente, ma compromette la sopravvivenza stessa di chi usa quell’ambiente come risorsa economica vitale<sup>375</sup>.

Comprendere che il turismo si insinua nelle dinamiche più profonde di un territorio e di una società e le modifica è un passaggio fondamentale nella pianificazione e nella gestione dello sviluppo del settore. Il turismo, infatti, non è distruttivo in sé: a produrre conseguenze

---

<sup>372</sup> IORIO, SISTU 2002.

<sup>373</sup> LOI, PINNA, SISTU 2002.

<sup>374</sup> IORIO 2001; IORIO, SISTU 2002.

<sup>375</sup> (CANESTRINI 2003). Il caso di Zanzibar, in questo senso, è emblematico: il turismo ha creato una forte pressione sull’ecosistema marino e costiero e i locali, in larga misura esclusi dallo sviluppo del settore, soffrono gli effetti di una concorrenza che li vede contrapposti a un’industria con strumenti, energie e possibilità decisamente superiori. Sul caso di Zanzibar si torna, diffusamente, in seguito.

negative è un suo sviluppo sregolato. La pianificazione iniziale non deve sottostimare i vari impatti possibili ed avere sempre chiari gli obiettivi da perseguire.

### 3.2.1 Impatti su ambiente e territorio

Le principali conseguenze dell'attività turistica sull'ambiente sono ormai note. La cementificazione selvaggia dei litorali; un aumento generalizzato dell'inquinamento dell'aria, dell'acqua e del suolo; l'aumento dei rifiuti e un'impennata nei consumi d'acqua. E ancora: il bisogno di dedicare spazi crescenti alle strutture turistiche può portare alla perdita di terreni agricoli, alla distruzione di flora e fauna e ad una degradazione generale del paesaggio.

Il fatto che il flusso turistico sia spesso soggetto a forte stagionalità può provocare una pressione talvolta eccessiva per il territorio che molto spesso soffre di mali non necessariamente imputabili ai vacanzieri.

La gestione dei rifiuti, per esempio, può diventare, durante il periodo di alta stagione turistica, una vera e propria emergenza. Il rapporto tra turismo e produzione di rifiuti è comunque spesso problematico, al di là dei picchi d'alta stagione<sup>376</sup>.

Lo sviluppo turistico può porre diversi problemi anche sul fronte dell'acqua. Il consumo giornaliero di un turista è spesso troppo elevato per la disponibilità della regione o della città che lo ospita e, soprattutto in certi PVS (ancora una volta, Zanzibar si presta perfettamente al caso) può porre dei seri problemi per le comunità locali. «Gli esempi – da non seguire – di costruttori edili fuori controllo di certe coste spagnole e tunisine, per non citarne altre, hanno mostrato gli effetti negativi di una strategia che raggiunge un iper-consumo di acqua nelle condizioni di sovracapacità di carico. Dopo qualche anno di utilizzo si è potuto assistere a una mancanza di acqua potabile che ha portato all'impossibilità di alimentare i piani superiori degli immobili riservati alla speculazione edilizia turistica. Lungo la riva, specialmente sui lidi sabbiosi, l'esaurimento delle falde acquifere può portare al cedimento del sottosuolo e all'affondamento delle formazioni pedologiche superficiali»<sup>377</sup>. Sono spesso determinate scelte a rendere la situazione più difficile: la costruzione di un campo da golf a Tozeur – per esempio – finisce per mettere in concorrenza lo sviluppo turistico con l'oasi, che per vivere ha bisogno di quella stessa acqua e che, prima e al di là del golf, è la maggiore attrazione turistica della regione. I campi da golf, pensati e realizzati per un segmento evidentemente molto ristretto della domanda turistica, pongono spesso problemi seri in quanto a utilizzo

---

<sup>376</sup> In questo senso è significativa la recente decisione del Parco Nazionale delle Cinque Terre – Patrimonio dell'UNESCO – di bandire le bottiglie di plastica dal suo territorio. L'iniziativa mira a responsabilizzare il turista, ridurre l'inquinamento nel Parco e promuovere il consumo di acqua pubblica – in un Paese in cui il consumo di acqua in bottiglia è, per certi versi irragionevolmente, tra i più alti al mondo. La scelta è stata motivata dal fatto che ogni anno i turisti abbandonano nel Parco milioni di bottiglie di plastica. Per contrastare il malcostume e l'inquinamento, l'Ente Parco ha deciso di installare nuove fontane nei pressi del Parco; fontane che distribuiranno gratuitamente acqua pubblica (naturale e frizzante). A prezzo di costo, il turista può comprare una borraccia col logo del Parco, in materiale completamente biodegradabile (*La Repubblica*, 4/09/2010; *Telegraph*, 21/09/2010).

<sup>377</sup> BALFET, LOZATO-GIOTART 2009, p. 156.

dell'acqua; il fenomeno è però in crescita e riguarda diversi Paesi, anche tra quelli sviluppati (Spagna e Malta, per esempio)<sup>378</sup>.

L'impatto del turismo di massa spesso mette in pericolo l'integrità e a volte l'esistenza stessa delle risorse, distruggendo così paradossalmente la ragione d'essere del turismo in un determinato luogo<sup>379</sup>. Spiagge cancellate dall'erosione causata da cementificazioni indiscriminate o barriere coralline messe a dura prova dall'invasione turistica; gli esempi possibili sono tanti.

Un caso da manuale su come i grandi numeri del turismo di massa possano nuocere ad un territorio ed al suo equilibrio ambientale è quello di Venezia. L'enorme flusso turistico che ha investito la città lagunare nel corso del secolo scorso potrebbe aver compromesso la sua capacità di continuare a "galleggiare"<sup>380</sup>. La città affonda sotto il peso del turismo; è evidente la necessità di porre un freno al numero di visitatori, studiando e realizzando forme di accesso controllato e imponendo il numero chiuso – il ché, del resto, per determinati eventi già avviene.

Gli impatti del turismo sul territorio non devono necessariamente essere negativi: interventi volti alla valorizzazione in chiave turistica possono, al contrario, rivitalizzarlo, accrescere la sensibilità dei locali rispetto a una determinata risorsa naturale, conferire a un luogo una nuova vocazione economica e rilanciarlo.

A questo proposito, lo sviluppo del sistema dei parchi naturali sudafricani offre diversi spunti di riflessione ed esempi come questo – nel mondo – non mancano. La tutela statale di importanti aree naturali in Sudafrica muove i primi passi alla fine del diciannovesimo secolo con l'istituzione di riserve di caccia: è del 1894 la prima, voluta dal Presidente Paul Kruger. È la caccia sportiva – e non il turismo – ciò a cui si punta: a tal fine si lavora per creare dei veri e propri santuari naturali destinati al ripopolamento della selvaggina.<sup>381</sup> Nel 1926 viene finalmente istituito il primo Parco Nazionale: il Kruger, ancora oggi uno tra i più famosi al mondo. Da quel momento, la creazione di nuovi parchi e di nuove riserve cresce e cambiano gli obiettivi: la conservazione diventa un valore, motivata dalla crescita e dalla diffusione di istanze ecologiste; gli scopi scientifici si ritagliano un ruolo rilevante e allo stesso modo cresce l'attenzione per le opportunità offerte dallo sviluppo del turismo<sup>382</sup>. I Parchi restano però, comunque, in tanti casi, delle «torri d'avorio circondate dall'odio»<sup>383</sup> ed è solo negli

---

<sup>378</sup> Dal sito di Tourism Concern.

<sup>379</sup> MINCA 1996.

<sup>380</sup> Oggi il capoluogo veneto più che un pesce – (SCARPA 2000) – sembra "un battello ferito" che imbarca acqua sempre più spesso. Se all'inizio del 1900 la media degli allagamenti delle parti più basse della città, calcolata su cento anni, era di 90 eventi, alla fine dello stesso secolo era di 3.900. Se si stimava che il grave allagamento del 4 novembre 1966 (che causò in tutta la città danni ingenti e rilevanti) avesse la possibilità di ripetersi ogni mille anni, a fine secolo si stimava che lo stesso evento potesse verificarsi ogni cento quarant'anni (FERRAROTTI 1999; Il Sole 24 ore, 26/04/1998).

<sup>381</sup> L'accesso alle riserve era permesso solo al personale autorizzato e a nessun altro. Da subito, le politiche di conservazione sudafricane hanno riflesso la posizione dominante dei bianchi e sono state imposte alle comunità nere, estromesse dalle riserve e private della possibilità di cacciare e pascolare, senza alcun risarcimento (CENCINI 1998).

<sup>382</sup> *Ibidem*.

<sup>383</sup> CANESTRINI 1997, p. 52.

anni '80 che uno dei cardini della gestione del passato – il divieto nelle aree protette di attività umane che non fossero connesse con la ricerca e il turismo – viene progressivamente abolito.

La politica di conservazione del Sudafrica post-apartheid è volta a raggiungere l'autosufficienza economica dei parchi e in questa direzione il turismo gioca un ruolo di primo piano. Se l'approccio tradizionale, infatti, considerava la gestione delle aree protette un costo per la società, attraverso la valorizzazione turistica si lavora per raggiungere la sostenibilità economica della conservazione – incoraggiati da un Paese dal grande potenziale turistico.

Anche su ambiente e territorio – ma il discorso è decisamente estendibile – il turismo può avere effetti diversi. Da un lato, può stimolare la conservazione perché per fini turistici si può decidere di salvaguardare e di proteggere una determinata risorsa ambientale, il centro storico di una città, anche solo un paesaggio. La prospettiva di commercializzare turisticamente tale risorsa può diventare il pretesto per valorizzare – e prima di tutto conservare e proteggere – un bene che altrimenti verrebbe trascurato, destinato ad altri usi o semplicemente lasciato in rovina; un bene che, attraverso il turismo, diventa una risorsa.

Dall'altro lato (o, a seconda dei casi, allo stesso tempo) il turismo può avere un effetto di cambiamento: un'area, per sviluppare il proprio potenziale turistico, deve fornirsi di tutta una serie di strutture e infrastrutture che la modificano. Il cambiamento può però diventare un fattore di rinnovamento positivo e promuovere, per esempio, una migliore gestione dell'ambiente.

Ancora una volta: sono la pianificazione e poi la realizzazione e la gestione dello sviluppo turistico a decidere o comunque a influenzare fortemente la comparsa di determinati effetti.

### **3.2.2 Impatti sociali ed economici**

La comparsa del turismo – non necessariamente di massa – produce effetti importanti anche a livello sociale ed economico.

I PVS sono generalmente più esposti a conseguenze negative, perché spesso più fragili: come già rilevava un rapporto dell'UNESCO del '75, il turismo in questi Paesi costituisce un fattore di disgregazione sociale e produce processi di omologazione culturale, che hanno ripercussioni negative anche sul piano della stabilità politica, sia pure più indirettamente.<sup>384</sup>

L'arrivo in massa di orde di turisti occidentali porta e propone un modello di vita diverso, quello occidentale, ed insiste sull'omologazione. La semplificazione delle realtà sociali e culturali e la loro riduzione a un modello unico è uno degli aspetti più inquietanti, discussi e combattuti della globalizzazione e il turismo ne è un deciso vettore.

I comportamenti dei turisti sono spesso estranei e addirittura contrari all'etica della comunità ospitante. L'abbigliamento, il consumo di alcool e droghe e le abitudini sessuali<sup>385</sup> sono aspetti tra i più controversi che normalmente incontrano la disapprovazione dei locali

---

<sup>384</sup> POLLICE 2002.

<sup>385</sup> BOURGOU, KASSAH 2008.

anche perché si pone, soprattutto tra i giovani, il problema dell'emulazione – che può creare profonde fratture sociali.

«Gli impatti culturali sembrano meno distruttabili quando le popolazioni di accoglienza hanno uno stile di vita paragonabile e vicino a quello dei turisti. Malgrado una forte e ininterrotta frequentazione turistica, l'identità dei parigini, dei newyorchesi o dei romani non sembra esser messa in discussione. Il conflitto può scaturire da una eccessiva differenza delle pratiche socioculturali e religiose come nel caso di turisti occidentali e società insulari tradizionali. Qualunque sia il livello di attenzione posto al tema dell'identità la perdita del controllo del territorio da parte della popolazione di accoglienza può generare un conflitto maggiore con uno sviluppo turistico di origine esogena»<sup>386</sup>.

Il turista occidentale diventa simbolo della società dalla quale arriva, di un mondo più ricco, dello sviluppo e del progresso: fondamentalmente un modello di successo. La volontà di raggiungere lo stesso livello di ricchezza può spingere parte della popolazione locale ad emulare atteggiamenti e stili di vita dei turisti; per diventare come loro, ci si comporta come loro: è il cosiddetto *demonstration effect*, ovvero un cambiamento nei comportamenti dei residenti indotto dall'osservazione dei turisti<sup>387</sup>.

Una importante conseguenza – rilevante anche sotto il profilo economico – è l'abbandono delle attività lavorative tradizionali. Il turismo è modernità, la tradizione è invece simbolo di povertà e sottosviluppo. Si finisce per rincorrere i turisti e la loro valuta forte e in questo modo gli schemi di riferimento economico mutano. Ai nuovi lavori si associano nuovi valori; i figli non riprendono le attività dei padri e questo può portare a incisive spaccature all'interno delle famiglie.

Spesso allo sviluppo turistico e al divario economico che divide turisti e locali vengono imputati la comparsa e la diffusione nel Sud del mondo di alcune piaghe sociali come la micro-criminalità e la prostituzione.

Ammesso e non concesso che la povertà estrema contrapposta ad una ricchezza – agli occhi dei locali – ostentata possa incoraggiare i furti, in diversi Paesi si è comunque registrato un aumento di questo genere di eventi contemporaneamente alla crescita del turismo: una dinamica del genere, per esempio, è stata registrata anche a Zanzibar. Allo stesso modo, la prostituzione può apparire a tanti una via facile verso il benessere economico e i soldi facili dei turisti occidentali. Oltre alla classica prostituzione femminile, in diverse località in giro per il mondo cresce anche la prostituzione maschile rivolta a facoltose (per gli standard locali) donne occidentali.

Parlando di sesso e turismo, è necessario però distinguere vari aspetti: chi lo fa, dove lo si fa, con chi lo si fa – facili generalizzazioni rischiano di livellare fenomeni diversi.

La ricerca di un'avventura sessuale non è un reato se avviene tra persone adulte e consenzienti. Dei problemi possono sorgere quando alla prestazione sessuale è corrisposto del denaro e non solo «perché dietro la prostituzione sta sempre un ricatto economico»<sup>388</sup>. Il

---

<sup>386</sup> BALFET, LOZATO-GIOTART 2009, p. 385.

<sup>387</sup> HARRISON (1992), ripreso da MANGANO 2001.

<sup>388</sup> CANESTRINI 2003, p.111.



turismo sessuale che poggia sulla prostituzione è spesso accompagnato dalla diffusione del virus dell'HIV; il legame tra prostituzione e AIDS è evidente ed estremamente pericoloso.

Fenomeno in crescita, allarmante e vergognoso è poi il turismo sessuale che coinvolge minorenni. Il turismo pedofilo è ancora più deplorabile perché avviene spesso in Paesi dove l'infanzia è negata dalla miseria. Sarebbero diversi milioni i bambini coinvolti in questo genere di traffico: 600 mila in Cina, 500 mila in Brasile, 300 mila in Tailandia, 50 mila in Russia<sup>389</sup>; la diffusione del fenomeno è vasta: Sud Est Asiatico, Europa Orientale, diversi Paesi africani<sup>390</sup>.

Dal 2000 in Italia una legge persegue, al rientro in patria, chi all'estero commette reati di pedofilia e diversi Paesi occidentali si sono dotati di strumenti simili. Del resto è dai Paesi ricchi che arriva una percentuale importante di clienti. Secondo un rapporto dell'UNICEF, in Kenia italiani, tedeschi e svizzeri risultano i più coinvolti in reati legati a commercio e sfruttamento sessuale di minori.<sup>391</sup> Le autorità statunitensi, tra il 2003 e il 2006, in indagini legate al turismo sessuale sui minori hanno riscontrato che il 36% di tali crimini commessi da cittadini statunitensi erano stati consumati in Messico.<sup>392</sup>

La prostituzione non è originata dal turismo, evidentemente, però il turismo può rafforzarla e incoraggiarla. Del resto il turismo ripropone, soprattutto nei Paesi poveri, un contrasto – quello tra ricchezza e povertà – che è causa di diverse dinamiche.

In questo senso, è estremamente interessante il caso di Cuba. Il turismo nell'isola ha una storia emblematica, influenzata dal difficile equilibrio tra imperativi economici ed emergenze sociali: la volontà di fare del turismo un volano per l'economia ma allo stesso tempo quella di contenere gli effetti collaterali – su cultura e società – che possono essere causati dall'arrivo in massa di turisti occidentali<sup>393</sup>. Dopo lunghi anni di chiusura e recessione, alla fine degli anni '80 il settore è stato rilanciato. Tra il 1989 e il 1998, il numero di arrivi è cresciuto in media a un tasso annuo del 18%. Quasi il 60% dei turisti che hanno visitato l'isola nel 1998 era costituito da maschi; nel caso dei turisti provenienti da Italia, Spagna e Germania (tra i principali Paesi di provenienza) le percentuali salgono rispettivamente al 66, 65 e 62 per cento. Il sesso è sicuramente una motivazione rilevante ma comunque le conseguenze sono tante e diverse. Il Consolato Generale di Spagna a L'Avana ha fornito dei dati, in questo senso significativi, relativamente ai matrimoni misti: se nel 1990 il numero di matrimoni ispano-cubani era pari a 15, nel 1999 ce ne sono stati ben 2.506<sup>394</sup>.

Lo sviluppo turistico può creare profonde fratture e diversi conflitti in seno alle famiglie – attraverso nuovi lavori che introducono nuovi valori e la conseguente svalutazione della tradizione: la nuova attività può attrarre i giovani ma spesso incontra la disapprovazione dei

---

<sup>389</sup> Dal sito di ECPAT Italia.

<sup>390</sup> ECPAT INTERNATIONAL 2008.

<sup>391</sup> *Ivi*, p. 9.

<sup>392</sup> *Ivi*, p. 8.

<sup>393</sup> L'isola caraibica era la meta turistica di numerosi cittadini statunitensi, prima della Rivoluzione Castrista del 1959. Prostituzione e gioco d'azzardo erano diffuse e radicate. Con la salita al potere di Castro, gli interessi governativi si rivolgono verso altri settori, i rapporti con gli Stati Uniti cambiano radicalmente e il turismo conosce un forte ridimensionamento. A metà degli anni Settanta, il settore viene riscoperto ma è solo alla fine del decennio successivo che inizia un deciso rilancio (MANGANO 2001).

<sup>394</sup> *Ibidem*.

più adulti e dei più conservatori. Effetti negativi possono prodursi nell'organizzazione familiare, addirittura nelle abitudini alimentari: la domanda proveniente dall'industria può cambiare il valore di una risorsa. Un esempio classico, in questo senso, è quello del pesce: richiesto dai turisti, può diventare economicamente proibitivo per i locali.

Lo sviluppo turistico può avere conseguenze rilevanti sull'inflazione. Neanche la politica del cosiddetto doppio prezzo (ammesso e non concesso che venga adottata – formalmente o informalmente – e applicata) può mettere al riparo la popolazione locale da un eccessivo aumento del valore di determinati beni, degli immobili o della terra. In molti casi, i locali sono costretti a spostarsi.

A causa dello sviluppo turistico, diverse comunità sono state obbligate con la forza ad abbandonare le proprie terre – e senza ricevere in cambio nessuna forma di compensazione. Capita che Governi e compagnie private costringano intere popolazioni a muoversi, anche in nome della conservazione – per creare Parchi, riserve e aree per l'eco-turismo. Il fenomeno è più evidente in Paesi poco democratici ma non riguarda solo questi ultimi<sup>395</sup>. «In Andalusia, sulla Costa del Sol, alle Canarie, o nell'Asia del Sud-Est, il turismo divenuto gestore o proprietario del territorio di accoglienza ha rapidamente cacciato una parte degli abitanti dalla propria terra»<sup>396</sup>

Lo sviluppo del turismo, specialmente in alcuni PVS, ha provocato una serie di cambiamenti tanto effimeri in campo economico quanto duraturi in campo sociale e culturale<sup>397</sup>.

Se nella fase iniziale la crescita del settore stimola un'evidente espansione dell'industria delle costruzioni, non sempre la crescita dell'occupazione crea stabilità; anche perché non si tratta di lavori e occupazioni a lungo termine. A medio e lungo termine, del resto, l'industria richiede una manodopera qualificata talvolta impossibile da reperire in loco.

In termini generali, il turismo ha indubbiamente un potenziale economico importante. Gli effetti positivi sono tanti e numerosi sono gli aspetti da tenere in considerazione:

- il turismo stimola l'occupazione nella ricezione e nel settore dei trasporti ma favorisce anche lo sviluppo di altre attività produttive;
- il turista spende una ricchezza che, prodotta altrove, viene introdotta nell'economia locale e contribuisce positivamente alla bilancia dei pagamenti;
- il turismo può favorire l'esportazione dei prodotti tipici locali, sia con l'acquisto diretto, sia successivamente, al ritorno nei Paesi di provenienza dei visitatori<sup>398</sup>.

Le potenzialità sono tante: la crescita dell'occupazione, il rafforzamento del tessuto imprenditoriale, la creazione di un indotto rilevante.

---

<sup>395</sup> Tourism Concern a proposito segnala i seguenti Paesi: Australia, Argentina, Bali, Bangladesh, Burma, Brasile, Cina, Egitto, Honduras, India, Giordania, Kenia, Messico, Filippine, Namibia, Perù, Senegal, Sud Africa, Thailandia, Tibet, Tanzania.

<sup>396</sup> BALFET, LOZATO-GIOTART 2009, p. 385.

<sup>397</sup> MANGANO 2001.

<sup>398</sup> GIORDANA 2004, p.18.

Ancora una volta, è nella gestione dello sviluppo del settore che si perdono occasioni di crescita. Spesso, a investimenti di lungo termine, si preferiscono soluzioni più facili con effetti immediati: non investire in formazione – per esempio – e, più in generale, lasciare carta bianca agli operatori occidentali, significa ritrovarsi dopo pochi anni con un'industria che marginalizza i locali e riporta altrove la ricchezza prodotta dal settore.

Non gestire, anche socialmente, l'evoluzione dell'industria può avere conseguenze importanti: il turismo non solo è spesso caratterizzato da una forte stagionalità – caratteristica che va tenuta in considerazione e gestita, economicamente e socialmente – ma soprattutto, per quanto abbia dimostrato di saper reagire a diversi shock, è un'industria volatile che può risentire pesantemente di turbolenze internazionali e di fattori esogeni.

Le ripercussioni della recente crisi economica mondiale sono state rilevanti anche sul turismo – a livello globale. Evidentemente, certe realtà l'hanno subita più di altre: il caso delle Canarie è in questo senso emblematico. L'economia dell'arcipelago spagnolo è fortemente legata al turismo che, nel 2006, rappresentava circa il 30% del PIL<sup>399</sup>. Con la crisi, in un anno il settore è letteralmente crollato – anche perché il grosso degli arrivi è costituito da turisti provenienti da Paesi particolarmente in difficoltà (Regno Unito, Irlanda e Spagna continentale). Nel 2009 il traffico della compagnia area regionale è crollato di oltre il 40%; la disoccupazione è passata dal 10 al 26%; gli iscritti al collocamento, in cerca di occupazione, sono aumentati del 50%<sup>400</sup>.

Una forte dipendenza dal turismo – il caso delle Canarie è estremo ma non isolato – può creare non pochi problemi, dal momento che l'attività è marcatamente influenzata da fattori esterni. Il settore può infatti subire forti impatti a causa di congiunture internazionali negative; è quanto mai necessario essere pronti ad intervenire per minimizzare le conseguenze di eventi simili. Il rischio di destabilizzazione è elevato e reso più grave dalla totale imprevedibilità di determinati eventi.

### 3.2.3 Impatti Culturali

Insinuandosi tra le maglie di usi, costumi, abitudini e valori locali, il turismo entra necessariamente in relazione anche con la cultura.

Una delle critiche rivolte più frequentemente al turismo di massa è quella di banalizzare le culture locali, commercializzandole per poterle vendere e talvolta svendere. Allo stesso modo, il turismo è accusato di minare le culture locali, imponendo schemi e riferimenti culturali di stampo occidentale. Tali dinamiche, più frequentemente riscontrate nei PVS, sono fortemente legate alla mancanza di reciprocità nel rapporto tra turisti e comunità locali: il modello occidentale – economico e non solo – tende a diffondersi e ad imporsi; spesso visto come vincente, portatore di ricchezza e sviluppo. Del resto, così come un certo tipo di alberghi offre ovunque dei servizi sostanzialmente simili, allo stesso modo un certo turismo occidentale – ancora maggioritario, soprattutto nei PVS – tende a replicarsi, è uguale a sé stesso da Malindi

---

<sup>399</sup> HERNÁNDEZ, SANTANA-JIMÉNEZ 2011.

<sup>400</sup> Corriere della Sera, *Canarie: da paradiso delle vacanze a inferno della disoccupazione*, 27/05/2009.

a Cancún: il ché ha evidentemente degli impatti. Le comunità locali subiscono lo scontro culturale soprattutto quando manca reciprocità nel contatto e quando il turismo è assolutamente estraneo e avulso dal contesto che lo ospita.

In altre parole: così come i modelli socioeconomici occidentali riescono a penetrare nei tessuti sociale ed economico dei PVS, anche in campo culturale l'arrivo degli occidentali ha degli effetti, negativi e positivi. Del rapporto tra turismo e cultura, Harrison (1992) rimarca il cosiddetto *commoditisation effect*, ovvero la trasformazione in attrattiva turistica di determinati aspetti della cultura locale, dell'arte popolare o della religione – spesso alterate nel loro significato e semplificate per essere rese fruibili dai turisti. La stessa produzione culturale può cambiare per andare incontro ai gusti dei turisti occidentali.

D'altro canto, desiderio e necessità di offrire un prodotto autenticamente locale può essere un pretesto per salvaguardare – e spesso riscoprire – tradizioni in disuso o in declino.

La riscoperta di una tradizione in chiave turistica è un tema discusso e controverso; gli esiti di operazioni simili non sono scontati e prevedibili – al di là delle intenzioni che le motivano. Un caso che ha fatto scuola in questo filone di ricerca è sicuramente quello di Bali<sup>401</sup>. L'evoluzione del turismo di massa nell'isola ha fatto emergere delle criticità e delle problematiche intorno alla cultura e all'identità: dalla volontà di evitare contaminazioni livellanti alla rivisitazione della cultura locale in chiave turistica – la storia dello sviluppo del settore a Bali ha offerto e offre diversi spunti di riflessione.

Il tentativo di pianificare l'attività e gestire il flusso turistico per il timore che il turismo crescesse in maniera disordinata e senza controllo spinse lo Stato centrale, all'inizio degli anni '70, ad adottare un Piano di sviluppo<sup>402</sup>, con l'obiettivo di creare degli spazi riservati esclusivamente ai turisti. Regolando i contatti tra questi ultimi e la popolazione locale, ci si proponeva di preservare le peculiarità delle tradizioni culturali balinesi – fare in modo che non si contaminassero nel contatto. Fu possibile concretizzare e portare a compimento i piani originali decisamente più in là nel tempo, col boom economico indonesiano dei primi anni Novanta – ma i risultati si rivelarono decisamente diversi da quelli che ci si proponeva di raggiungere.

La desiderata segregazione culturale, in realtà, si era ridotta alla segregazione economica che non ha difeso l'isola da un parziale degrado del territorio. Le stesse misure messe in atto per proteggere l'integrità estetica e culturale dell'isola hanno avuto esiti in parte inaspettati: non si è riusciti a strutturare l'interazione tra locali e visitatori ma allo stesso tempo il tanto temuto inquinamento culturale non ha avuto luogo – o comunque non si è tradotto in una totale occidentalizzazione dell'isola o in una perdita dell'identità locale. Al contrario, la cultura balinese è diventata un punto forte dell'offerta turistica tanto che le stesse autorità locali son dovute tornare sui propri passi. A Bali è nata una vera e propria cultura turistica: il

---

<sup>401</sup> La questione degli impatti socioculturali del turismo venne sollevata già a Washington, nel 1974, in occasione di un Summit della Settimana Internazionale del Turismo nel 1974, patrocinata dalla Banca Mondiale e dall'UNESCO. In occasione di tale Summit è stato fatto spesso riferimento al caso balinese.

<sup>402</sup> *Master Plan for the Development of tourism in Bali*, commissionato nel 1969 ad una società di consulenza francese (la Sceto) e pubblicato poi nel '71; venne accettato nel 1972 da parte delle autorità indonesiane.

turismo è diventato il fattore di modifica fondamentale; la cultura ha trovato una nuova motivazione nell'interesse dei turisti<sup>403</sup>.

Non manca, evidentemente, chi vede in questa dinamica una banalizzazione della cultura locale, chi sostiene che in realtà per offrirne un surrogato ai turisti in cerca di esotico si siano ridotte antiche tradizioni a semplice intrattenimento. La questione è sicuramente aperta e si presta a diverse interpretazioni.

### 3.3 Le Politiche per il Turismo

Il dialogo internazionale intorno al turismo, a partire dal secondo dopoguerra – quando il settore comincia ad assumere dimensioni rilevanti – ha attraversato fasi diverse. Le tematiche sulle quali si è concentrata l'attenzione sono cambiate, così come col tempo cambiavano il contesto internazionale, il concetto di sviluppo e le problematiche stesse poste dalla crescita del turismo.

Il turismo arriva nei Paesi in Via di Sviluppo a metà degli anni Sessanta e in molti casi lo si percepisce come il passaporto per lo sviluppo; investire sul turismo «assume un valore di assioma»<sup>404</sup>. Si comincia a parlare di turismo come fattore di crescita economica ma anche di redistribuzione del reddito tra Nord e Sud. Attraverso la crescita del settore turistico, diversi Paesi sperano di abbandonare la condizione di sottosviluppo<sup>405</sup>. In effetti, negli anni Sessanta e Settanta, molti PVS cercano nel turismo un modo rapido e sicuro per assicurarsi scambi commerciali e stabilizzare l'economia interna. Del resto, queste aspettative sembrano poter incontrare la crescente domanda di turismo che viene dai cittadini dei Paesi sviluppati, sempre più interessati alla scoperta di nuove destinazioni, specialmente se ricche di cultura e di attrazioni naturalistiche.

Allo stesso modo, si comincia a riflettere anche sull'importanza del turismo come vettore di pace e sulle possibilità che il contatto turistico potesse contribuire attivamente alla costruzione di un mondo più solidale. Le Nazioni Unite proclamarono il 1969 “Anno del Turismo Internazionale” e in quello stesso anno la Banca Mondiale apre un Dipartimento dei Progetti Turistici<sup>406</sup>.

Qualcosa però comincia a cambiare: ci si rende conto che spesso i costi socioculturali e ambientali del turismo, nei PVS, superavano di gran lunga i benefici economici.

Gli anni Settanta sono anche gli anni delle denunce degli squilibri perpetuati dal turismo, un'industria che sembra tendere a riprodurre dinamiche di sfruttamento post-coloniale. È

---

<sup>403</sup> «Dagli anni Settanta, un reale piano di turismo “culturale” ha riguardato lo sviluppo del folklore e delle danze, molto rappresentative dell'identità balinese. Il Festival delle arti balinesi (Pesta Kenesian Bali), divenuto una manifestazione annuale dal 1979, è spesso servito come modello agli spettacoli organizzati per i turisti dai tour operator in collaborazione con le autorità locali e provinciali» (BALFET, LOZATO-GIOTART 2009, p. 384).

<sup>404</sup> LANFANT 2004, p. 373.

<sup>405</sup> In questi anni si tengono alcune conferenze intergovernative sul turismo organizzato. Tra le altre: la Conferenza di Roma (1963), nella quale è stata formulata la dottrina del turismo come fattore di sviluppo economico.

<sup>406</sup> Dipartimento che successivamente verrà chiuso in una fase in cui l'impegno della Banca Mondiale per il turismo diminuì. Sul rapporto tra turismo e Banca Mondiale, sul quale si torna anche più avanti, vedi HAWKINS, MANN 2007.

sempre nel corso di questo decennio, gli anni de “I limiti dello sviluppo”, che si inizia a parlare del conflitto tendenziale tra crescita economica e demografica ed ambiente. Negli stessi anni aumenta la consapevolezza della dimensione planetaria della questione ambientale – e il turismo non sfugge a queste considerazioni.

Il 27 settembre del 1976<sup>407</sup> nasce l’Organizzazione Mondiale del Turismo (OMT), organizzazione di carattere intergovernamentale risultante dalla trasformazione di organismi preesistenti<sup>408</sup>. L’organizzazione, che diventa presto la piattaforma di confronto a livello internazionale sul tema del turismo, si pone come obiettivo fondamentale quello “di promuovere e di sviluppare il turismo per contribuire all’espansione economica, alla comprensione internazionale, alla pace, alla prosperità oltre che al rispetto universale, all’osservazione dei diritti e delle libertà umane fondamentali, senza distinzione di razza, di sesso, di lingua o di religione”<sup>409</sup>. L’OMT si propone inoltre di incoraggiare la cooperazione internazionale, per promuovere e per sviluppare l’attività turistica.

Negli anni ’80 si inizia a parlare con maggiore frequenza, e in un’ottica interventista, dei danni ambientali provocati dal turismo<sup>410</sup>. Si inizia ad avvertire l’esigenza di una collaborazione e di una solidarietà planetarie in materia di ambiente. Il turismo – ancora una volta – non sfugge a queste considerazioni di carattere più generale: come ogni attività umana, lascia dei segni, ha delle conseguenze sull’ambiente. È in questi anni che assume una connotazione più chiara il concetto di sviluppo sostenibile, progressivamente costruito negli ultimi decenni del XX secolo.

Legando la pratica turistica alla difesa dell’ambiente, la promozione turistica trova una nuova giustificazione<sup>411</sup>. Il turismo si converte allo sviluppo sostenibile; la sostenibilità diventa la nuova piattaforma di confronto rispetto al tema più generale dello sviluppo. Si comincia insistentemente a parlare di turismo sostenibile.

La svolta prende corpo nel 1995, l’anno della *Carta di Lanzarote per un turismo sostenibile*<sup>412</sup>, siglata in ambiente ONU dopo lunghe e accese discussioni. È un documento che non sfugge alla retorica di genere, ma la sua analisi racconta dell’evoluzione nell’approccio alle problematiche poste dallo sviluppo turistico. Prima di elencare, in diciotto punti, principi ed obiettivi della Dichiarazione, si riconosce che:

- il turismo è un fenomeno ambivalente, motore di sviluppo e fonte di degrado;
- l’opportunità di viaggiare e conoscere altre culture può sensibilizzare al rispetto delle diversità e favorire la pace tra i popoli;

---

<sup>407</sup> Nel 1980, l’OMT istituisce la Giornata Mondiale del Turismo, celebrata il 27 settembre di ogni anno, data che riprende appunto l’anniversario dell’adozione degli statuti di tale organizzazione. Il principale obiettivo della ricorrenza è di sensibilizzare la Comunità Internazionale sull’importanza del turismo e dei suoi valori sociali, culturali, politici ed economici.

<sup>408</sup> In particolare dell’UIOOT, organizzazione non governativa a carattere tecnico, riconosciuta dalle Nazioni Unite, dopo la Conferenza di Roma (1963), quale principale strumento per la promozione del turismo.

<sup>409</sup> Articolo 3 dello Statuto dell’OMT, 27 settembre 1970, Messico.

<sup>410</sup> Dichiarazione di Manila (1980).

<sup>411</sup> LANFANT 2004.

<sup>412</sup> Conferenza Mondiale sul Turismo Sostenibile, Lanzarote (Isole Canarie), 27-28 aprile 1995.

- è necessario sviluppare un turismo che soddisfi le aspettative economiche e le esigenze ambientali e che rispetti la struttura fisica e sociale del paese ma anche le istanze delle popolazioni locali;
- è necessario stabilire accordi concreti tra i principali attori del settore per costruire un turismo più responsabile nei confronti del patrimonio comune.

Nella Dichiarazione si insiste sull'importanza vitale della cooperazione tra i diversi attori, dai governi alle autorità pubbliche, dalle ONG alle associazioni pubbliche e private che operano nel settore, fino agli stessi turisti<sup>413</sup>. I riferimenti principali (e dichiarati) della Carta sono diversi: si va dalla Dichiarazione Universale dei Diritti Umani alla Dichiarazione di Manila sul Turismo Mondiale, dalla Dichiarazione dell'Aja e la Carta del Turismo alla Convenzione sulla Biodiversità. I principi stabiliti nella Dichiarazione di Rio su Ambiente e Sviluppo e le raccomandazioni dell'Agenda 21, si legge nella Carta, sono assunti come guida. Del resto, la Conferenza di Rio è stata fondamentale, tanto per il concetto di sviluppo sostenibile quanto per una maggiore consapevolezza sul ruolo del turismo e sulla necessità di promuoverne la sostenibilità<sup>414</sup>.

Dopo la Conferenza di Lanzarote, incontri simili hanno cominciato a moltiplicarsi<sup>415</sup>. La fase attuale del confronto sul turismo è infatti caratterizzata dall'elaborazione di Carte, Convenzioni, Dichiarazioni, all'insegna di un impegno comune per la sostenibilità del turismo.

Una nuova sensibilità, attenta allo stato del pianeta e dei suoi abitanti, "stanca di guerra", interessata alla salvaguardia dell'ambiente, ha modificato anche l'approccio al turismo. Ed è in questo senso che vanno lette queste Carte; al di là delle loro applicazioni, registrano la comparsa di uno spirito nuovo, segno dei tempi.

Uno degli incontri più importanti, sempre in ambito onusiano, è quello che porta alla promulgazione, nell'ottobre del 1999, a Santiago del Cile, del *Codice Mondiale di Etica del Turismo*<sup>416</sup>. La gestazione di questo documento è stata particolarmente lunga: un comitato speciale della OMT si è riunito nel 1997 ad Istanbul, nel 1998 a Cracovia e l'anno successivo,

---

<sup>413</sup> Alla Dichiarazione di principi segue un più concreto Piano d'Azione che muove dalla considerazione che decenni di sviluppo turistico di massa, con scarsa attenzione alla qualità dello sviluppo, hanno prodotto non pochi danni. Ci si propone di: valutare il contributo del turismo alla sostenibilità globale; pianificare il turismo, avendo come parametro la sostenibilità; rafforzare il ruolo dei principali protagonisti del turismo; promuovere il turismo a livello locale. L'Azione consiste nell'intensificare la cooperazione a livello locale, nazionale e internazionale; fare dello sviluppo turistico un'occasione di sviluppo non solo economico ma anche sociale e culturale; monitorare gli effetti ambientali del turismo e, rafforzando le basi scientifiche, renderlo sempre più sostenibile.

<sup>414</sup> «Nel 1992 al momento della conferenza mondiale sullo sviluppo sostenibile a Rio il turismo, per la prima volta, matura il diritto a ricevere una menzione specifica. Da quel momento numerose riflessioni e propositi hanno coinvolto il tema del turismo sostenibile, sebbene ciò possa ancora essere considerato insufficiente poiché limitato a orientamenti generali, che si accontentano di un approccio teorico della "sostenibilità" senza alcuna forma di applicazione precisa su scala planetaria» (BALFET, LOZATO-GIOTART 2009, p. 377).

<sup>415</sup> È bene segnalare anche la produzione di alcuni decaloghi di norme di comportamento come quelli di Manila e di Calvià che, a differenza della Carta di Lanzarote, suggeriscono delle misure che mirano a ridurre il consumo di risorse idriche, risorse energetiche, dei rifiuti solidi nonché a rispettare le tradizioni culturali e artistiche delle comunità che ospitano le attività turistiche.

<sup>416</sup> *Global Code of Ethics for Tourism*.

infine, ci si è ritrovati in Cile. La Carta, alla cui stesura hanno partecipato anche rappresentanti dell'industria turistica mondiale e non solo delegati politici, si propone come sintesi delle esperienze e dei documenti precedenti sul tema del turismo sostenibile<sup>417</sup>, e si rivolge ai quattro soggetti centrali dell'industria turistica: stati, comunità locali, *tour operator* e turisti. Per la prima volta nella sua storia, l'OMT ha proposto un codice di comportamento perché un corretto esercizio del "diritto al turismo" diventi fonte di sviluppo economico, riaffermazione delle libertà civili e salvaguardia delle culture tradizionali.

Anche questo Codice è comunque frutto di compromessi e di retoriche planetarie, ma è importante registrare il fatto che si cominci a parlare, a certi livelli, di etica del turismo. L'OMT pone tre condizioni irrinunciabili perché il turismo possa dirsi sostenibile:

- la protezione delle risorse ambientali;
- l'attenzione alle comunità locali, perché beneficino del turismo, in termini economici e in termini di qualità della vita;
- i turisti devono vivere un'esperienza di qualità.

Attenzione e rispetto per l'elemento umano: è questo il nodo centrale dell'etica del turismo. Ed è proprio in questa attenzione per l'elemento umano che sta la grande differenza tra il modello turistico tradizionale, concentrato solo su motivazioni economiche, e il nuovo modello di turismo che si vuole creare. È questa l'anima del turismo sostenibile, «un turismo preoccupato di rispettare l'ambiente, che risponde ai bisogni dei piaceri umani, che protegge e conserva i luoghi di accoglienza, senza trascurare le necessità economiche e socioculturali di tutti gli attori appartenenti alla filiera produttiva turistica»<sup>418</sup>.

Il turismo sostenibile è un nuovo modo di concepire l'attività turistica all'interno di un sistema, del contesto sociale, economico, territoriale, che ospita questa attività; ha delle priorità, segue delle pratiche ma è soprattutto un contenitore, è un approccio.

La sostenibilità è la forma; il turismo, nelle sue forme sempre più varie, è il contenuto. Quella che può sembrare una mera questione terminologica, nasconde in realtà il nucleo del discorso: non esiste una forma di turismo di per sé più sostenibile di un'altra; a rendere sostenibile il turismo è, fondamentalmente, il modo in cui lo si pensa e lo si realizza.

### 3.4 Il turismo che verrà

Il turismo che verrà è chiamato a rispondere al desiderio di incanalare lo sviluppo verso obiettivi diversi dalla pura crescita economica. Ciò che a più livelli si chiede al turismo è di seguire delle regole, di inserirsi in logiche di sostenibilità e di rispondere alle aspettative della società che lo produce e che lo ospita.

Riconoscere al turismo e al turista dei ruoli diversi, rilevanti, è ormai una necessità, viste e considerate le dimensioni che il fenomeno ha assunto e che, in prospettiva, assumerà. Come

---

<sup>417</sup> Tra i diversi riferimenti manca però quello alla Carta di Lanzarote, «ritenuta probabilmente troppo vincolante per i *tour operator* e per gli Stati...dai quali l'OMT è nondimeno costituita» (CANESTRINI 2003, p. 65).

<sup>418</sup> BALFET, LOZATO-GIOTART 2009, p. 377.



già anticipato, il turismo diventerà la prima industria del XXI secolo e registra tassi di crescita superiori a quello della stessa economia mondiale.

Un rapporto dell'OMT – citato precedentemente – sul futuro prossimo del turismo prevede che nel 2020, più di un miliardo e mezzo di turisti viaggeranno all'estero ogni anno. Gli arrivi dovrebbero aumentare ad un tasso del 4,3% annuo, senza contare il turismo domestico. Il turismo del XXI secolo non sarà soltanto il primo settore d'attività al mondo; sarà anche il settore più importante che il mondo abbia mai conosciuto<sup>419</sup>.

Verso quali destinazioni e in che modo si dirigeranno i flussi turistici?

**Tabella 3** – Previsioni turismo internazionale per regioni <sup>420</sup>

	1995	2010	2020	Crescita %	Mercato %	
					1995	2000
<b>AFRICA</b>	20.2	47.0	77.3	5.5	3.6	5.0
<b>AMERICHE</b>	108.9	190.4	282.3	3.9	19.3	18.1
<b>EST ASIATICO /PACIFICO</b>	81.4	195.2	387.2	6.5	14.4	25.4
<b>EUROPA</b>	338.4	527.3	770	3.0	59.8	45.9
<b>MEDIO ORIENTE</b>	12.4	35.9	68.5	7.1	2.2	4.4
<b>ASIA MERIDIONALE</b>	4.2	10.6	18.8	6.2	0.7	1.2
<b>INFRA-CONTINENTALE</b>	464.1	790.9	1183.3	3.8	82.1	75.8
<b>INTERCONTINENTALE</b>	101.3	215.5	377.9	5.4	17.9	24.2
<b>TOTALE</b>	<b>565.4</b>	<b>1006.4</b>	<b>1561.1</b>	<b>4.1</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

*Fonte: OMT*

Per quanto riguarda le previsioni sui Paesi più visitati nel 2020, la vera novità – ma certo non una sorpresa – è il primo posto della Cina<sup>421</sup>. Nel 2020 il Dragone sarà la prima meta turistica mondiale e il quarto paese di provenienza dei turisti.

La Francia dovrebbe perdere la sua attuale leadership e l'Europa, in generale, registrerà un tasso di crescita inferiore alla media mondiale, ma pur sempre elevato<sup>422</sup>.

<sup>419</sup> OMT 1999a.

<sup>420</sup> Tabelle 3 e 4: La fonte è l' OMT. I dati, confermati in seguito, vennero presentati nell'ottobre del 1997 all'Assemblea Generale dell'OMT tenutasi ad Istanbul (LOY PUDDU 2004, p. 94).

<sup>421</sup> La Cina dal 2006 è diventato il quarto Paese al mondo per numero di turisti accolti e il tasso di crescita sembra inarrestabile (HAN, LIN, YANG 2010).

<sup>422</sup> Il Vecchio Continente continuerà ad esercitare una forte attrattiva per la storia, la natura, la cultura e resterà la principale regione di destinazione in termini globali ma con crescite diverse: i Paesi del centro e dell'Est diventeranno il nuovo motore del continente (aumenteranno sia gli arrivi che le partenze). L'OMT prevede oltre 700 milioni di arrivi transfrontalieri di turisti in Europa entro il 2020, con un tasso di crescita annuo del 3%. I paesi mediterranei cresceranno del 2,8%, riducendo la quota di mercato dal 30 al 25%. Le mete tradizionali del turismo balneare europeo dovranno diversificare l'offerta e rinnovarsi, orientandosi verso nuovi mercati: Giappone, Asia e Americhe. L'Italia seguirà questo trend (+ 2,2%) e scenderà al sesto posto nella graduatoria delle principali destinazioni, dopo Cina, USA, Francia, Spagna e Hong Kong (OMT 1999a).

La democratizzazione del turismo resterà tutto sommato relativa; un obiettivo, una tendenza, piuttosto che una realtà. Del resto, oggi la popolazione turistica corrisponde al 10% della popolazione mondiale (contro l'1% nel 1950) e una quindicina di Paesi accoglie i due terzi dei turisti; nel 2020 la situazione non sarà radicalmente cambiata, ma ci saranno comunque delle novità significative .

**Tabella 4 – Principali destinazioni turistiche nel 2020**

<b>Paesi</b>	<b>Arrivi (milioni)</b>	<b>% Mercato</b>
Cina	137.1	8.6
USA	102.4	6.4
Francia	93.3	5.8
Spagna	71	4.4
Cina – Hong Kong	59.3	3.7
Italia	52.9	3.3
Regno Unito	52.8	3.3
Messico	48.9	3.1
Russia	47.1	2.9
Repubblica Ceca	44	2.7
<b>TOTALE</b>	<b>708.8</b>	<b>44.2</b>

*Fonte: OMT*

Per quanto riguarda quelle che saranno le tendenze future del settore, l'OMT ne segnala diverse: alcune nuove; altre invece, già presenti, prenderanno consistenza e da eccezione diventeranno pratiche usuali.

Tra le altre<sup>423</sup>:

- un aumento del numero di viaggi annuali di breve durata;
- la riduzione del periodo di vacanza;
- una accentuata tendenza verso le destinazioni lontane (avvento del turismo “spaziale”);
- l'annunciata crescita della nautica da diporto e del turismo crocieristico (la crescita esponenziale delle crociere nel Mediterraneo);
- la crescita del turismo congressuale;
- domanda crescente di un turismo fuori da sentieri già battuti;
- “caccia” generale al turista asiatico;
- impatto crescente delle campagne organizzate dalle associazioni dei consumatori a favore di uno sviluppo turistico sostenibile ed equo;
- conflitto tra la crescente sensibilizzazione socio-ecologica del turista e la sua avidità di viaggiare;
- polarizzazione dei gusti del turista: confort da una parte, avventura dall'altra;

<sup>423</sup> LOY PUDDU 2004; MASTNY 2002; FRANGIALLI 1999.

- tendenza a mettere l'accento sull'immagine della destinazione come condizione indispensabile alla sua diversificazione e alla diffusione del suo potenziale attrattivo.

### 3.4.1 Sviluppo, povertà e il ruolo della cooperazione

Che ruolo giocheranno l'Africa e – più in generale – i PVS negli assetti futuri dell'industria turistica? E che ruolo giocherà quest'ultima in questi Paesi e nella loro lotta per la riduzione della povertà?

Il turismo cresce, sta crescendo e crescerà. In diversi Paesi poveri è già una delle voci più importanti dell'economia nazionale, contribuisce in maniera estremamente rilevante al PIL e costituisce il grosso delle esportazioni.

Stando ai dati forniti dal WTTT, nel 2007 il turismo ha contribuito al PIL dell'Africa sub sahariana nella misura dell'8,1% e al PIL del Nord Africa per il 13,6%. In Africa sub sahariana, il turismo dovrebbe crescere ad un tasso del 4,5% annuo, da adesso al 2017, e tassi altrettanto incoraggianti dovrebbero caratterizzare la crescita del settore in molti PVS<sup>424</sup>.

Due terzi del turismo internazionale in Africa si concentra in pochi Paesi con una consolidata tradizione turistica (Sud Africa, Egitto, Marocco e Tunisia). Ciò nonostante, per quanto a livello internazionale il ruolo africano sia ancora marginale, a livello di singoli Paesi il turismo è già una voce estremamente importante dei bilanci di molti Paesi del continente nero. Il turismo costituisce oltre il 10% del totale delle esportazioni per più di metà dei Paesi africani (per i quali sono disponibili statistiche) e una percentuale tra il 20 e il 30% per Tanzania, Gambia, Mauritius, Marocco, Egitto, Etiopia<sup>425</sup>.

Oggi la consapevolezza intorno al potenziale del turismo è diffusa a più livelli e sono gli stessi Paesi poveri a riconoscere il ruolo che il settore può giocare in qualità di strumento di sviluppo. Come notano, tra gli altri, Hawkins e Mann, l'80% dei 56 Paesi che hanno elaborato strategie per la riduzione della povertà parla di turismo in merito alle sue capacità di creare crescita economica e occupazione e di ridurre la povertà. Alcuni tra questi Paesi – tra gli altri, l'Etiopia, l'Uganda, il Ghana, la Nigeria, il Mozambico – riconoscono al turismo lo stesso peso che attribuiscono all'agricoltura e al settore manifatturiero<sup>426</sup>. Che a tale riconoscimento, però, seguano poi azioni precise, puntuali e concrete, è un fatto tutt'altro che scontato e in realtà meno frequente di quanto una buona amministrazione richiederebbe<sup>427</sup>.

Il turismo, effettivamente, costituisce una reale opportunità per molti Paesi africani ma è forte, allo stesso modo, il rischio di sopravvalutarlo o, peggio ancora, di gestirlo male. Puntare sul turismo è un investimento, ma non è automaticamente un mezzo per uscire dal sottosviluppo; solo una gestione attenta e oculata può realmente incidere sullo sviluppo economico del Paese e sul benessere delle popolazioni.

<sup>424</sup> WTTT 2007.

<sup>425</sup> WTTT 2007; ASHLEY, MITCHELL 2007.

<sup>426</sup> HAWKINS, MANN 2007.

<sup>427</sup> L'incoerenza tra teoria e pratica, anche nel settore turistico, non è comunque una sola prerogativa africana. Si è già accennato al caso dell'Italia, «un Paese che può vivere di turismo “per inerzia”» ma che soffre sempre di più la concorrenza internazionale a causa di politiche poco efficaci ed incisive (CAPOCCHI 2010, p.13).

Il turismo, da solo, non può traghettare un Paese verso il benessere, soprattutto se la crescita del settore non viene inserita in un progetto più generale di sviluppo. Rapportato ad una mancanza quasi assoluta di pianificazione, la crescita del turismo in molti PVS ha già provocato una lunga concatenazione di effetti negativi.

Nel sud del mondo – come in parte si è già raccontato – l'industria turistica si è spesso installata in Paesi nei quali il governo locale delegava ai *tour operator* il piano di sviluppo turistico, la salvaguardia dell'ambiente, la tenuta dei rapporti sociali, la pubblica sicurezza. In molti casi, i Paesi ospitanti non hanno goduto che in minima parte delle ricadute economiche generate dal turismo. Nella maggior parte dei PVS l'industria turistica ha riservato alle popolazioni locali i lavori più umili, lasciando agli occidentali i compiti più remunerati e di responsabilità, come il coordinamento e la gestione delle attività turistiche.

L'industria turistica gestita dagli occidentali ha creato nei PVS degli spazi turistici – quasi delle colonie – modellati in funzione delle esigenze dei fruitori, evidentemente stranieri. Queste oasi di benessere contribuiscono a far sorgere all'interno dei territori interessati un vero e proprio doppio circuito di servizi: uno destinato ai soli turisti (ed eventualmente alle fasce locali più abbienti), l'altro al resto della popolazione locale. È una frattura profonda, si creano due mondi: quello indigeno e quello meramente turistico (al quale molto spesso ambiscono le fasce autoctone più giovani)<sup>428</sup>.

La complessità dei rapporti tra turisti e popolazioni autoctone è una delle peculiarità e delle criticità di un certo turismo che si è affermato in molti PVS; così come, tra le altre caratteristiche, la mancanza di una tradizione consolidata (in campo turistico); l'assenza quasi totale di movimento turistico nazionale; la prevalenza di investimenti a capitale straniero<sup>429</sup>.

Perché il turismo possa realmente essere occasione di sviluppo sostenibile, in Africa e altrove, è indispensabile innanzitutto che i PVS si rendano protagonisti della crescita del settore e non deleghino ad altri il proprio ruolo. Questo, evidentemente, non significa sostituirsi al settore privato, quanto semmai far sentire il proprio peso, pianificare la crescita dell'industria, occuparsi della tutela dell'ambiente, cercare di promuovere l'incontro tra turisti e locali, coinvolgere i propri cittadini nelle scelte strategiche sul futuro del territorio e molto altro ancora.

In tutto ciò, sulla scia dell'impegno di quei Paesi che stanno cercando di promuovere un turismo attento alle esigenze delle popolazioni locali, la cooperazione internazionale può decisamente giocare un ruolo importante, supportando strategie di sviluppo sostenibile, trasferendo saperi e tecnologie utili alla crescita del settore, incoraggiando gli sforzi volti a riequilibrare gli scompensi di uno sviluppo sregolato.

A chiedere sostegno per promuovere il turismo sono innanzitutto molti PVS che, come detto in precedenza, hanno inserito lo sviluppo del settore nei documenti che raccontano e pianificano le strategie di riduzione della povertà. È in base a questi documenti che i donatori dovrebbero intervenire e finanziare l'aiuto; segnalare il turismo, significa considerarlo

---

<sup>428</sup> SISTU (a cura di) 2007.

<sup>429</sup> MANGANO 2001.

prioritario e il donatore dovrebbe tendere ad allinearsi alle indicazioni e alle strategie promosse e ideate dal beneficiario.

Ad oggi, il ruolo del turismo nella cooperazione internazionale, in termini percentuali rispetto al totale degli aiuti erogati, è decisamente marginale. Il rapporto però tra cooperazione e turismo, negli ultimi anni, è decisamente cambiato.

Se per lungo, le agenzie di sviluppo – come notano Ashley e Mitchell – hanno avuto spesso, nei confronti del turismo, un rapporto ambivalente, quando non – talvolta – apertamente ostile, il quadro complessivo oggi è diverso.

Innanzitutto, c'è chi di turismo si occupa da diverso tempo: Ashley e Mitchell segnalano la cooperazione olandese (per il suo sostegno a SNV, una ONG con base in Olanda, presente anche a Zanzibar) e l'impegno della Commissione Europea e della Banca di sviluppo Asiatica, i principali finanziatori multilaterali di progetti di cooperazione legati al turismo. Anche il DFID – l'agenzia inglese di cooperazione – ha riposto molta enfasi sul tema e nel 1999 ha lanciato a livello internazionale il concetto di *Pro Poor Tourism*, l'idea di un turismo orientato verso la riduzione della povertà. All'enfasi iniziale non è poi seguito un impegno consistente e costante ma nel frattempo il concetto si è fatto strada e oggi i progetti di cooperazione volti a lavorare e incidere sugli assetti del turismo nei Paesi poveri sono estremamente numerosi.

Un altro segno di un deciso cambiamento nel modo in cui la cooperazione vede il turismo viene anche dal numero di attori coinvolti in progetti e programmi di sostegno alla crescita del settore<sup>430</sup>: istituzioni multilaterali, organizzazioni internazionali, agenzie di cooperazione nazionali, ONG – il fronte dell'impegno è cresciuto e continua a crescere.

Sintomatico di un forte interesse verso il turismo è anche il comportamento della Banca Mondiale che già finanziava iniziative volte allo sviluppo turistico negli anni '60. Mentre gli anni '80 hanno visto un progressivo disimpegno della Banca Mondiale, a partire dagli anni '90 il turismo è tornato ad essere oggetto di diversi progetti finanziati e sostenuti dall'organizzazione<sup>431</sup>.

I fondi investiti nel settore del turismo dalla cooperazione ufficiale – come già detto e ripetuto – rappresentano comunque una parte minima nel totale degli aiuti<sup>432</sup>; ciò nonostante, l'interesse cresce e oggi anche la cooperazione riconosce al settore un potenziale importante nella lotta per la riduzione della povertà. Tale riconoscimento è rilevante visto che il settore

---

<sup>430</sup> Hawkins e Mann cercano di offrirne un quadro completo, partendo dalle istituzioni multilaterali (le Banche di Sviluppo Africana, Asiatica e inter-americana, l'Unione Europea e diverse agenzie e programmi delle Nazioni Unite – l'OMT in primis ma anche lo UNDP, lo UNEP, l'UNESCO) per poi passare alle agenzie nazionali di cooperazione. I due autori segnalano che, impegnate in iniziative legate al turismo, lavorano le agenzie (o le istituzioni che si occupano di cooperazione) dei seguenti Paesi: Australia, Austria, Danimarca, Francia, Germania, Irlanda, Giappone, Olanda, Norvegia, Svizzera, Regno Unito e USA (HAWKINS, MANN 2007).

<sup>431</sup> *Ibidem*.

<sup>432</sup> Come già scritto – ma è bene ricordarlo – tra il 2003 e il 2004, i Paesi del DAC – i maggiori donatori – hanno destinato a progetti legati al turismo appena lo 0,1% del totale degli aiuti ufficiali (77 miliardi di dollari) (ODI 2006). Tuttavia, bisogna tenere presente il fatto che un numero crescente di ONG, fondazioni e associazioni (più o meno importanti – dal WWF ad ACRA), investono nel settore altre risorse.

turistico, nonostante le tante dichiarazioni che – a più livelli – ne riconoscono l'importanza, soffre spesso di mancanza di supporto<sup>433</sup>.

### 3.4.2 Andare in Pace

Perché il turismo nei PVS (ma non solo) possa essere diverso da quello che spesso si è prodotto sino ad ora, un altro aspetto sul quale si sta lavorando e si deve continuare a lavorare è la sensibilizzazione dei turisti – soprattutto di quelli occidentali, visto che è dall'Occidente che parte il grosso dei flussi turistici.

Il turismo sostenibile presuppone responsabilità e consapevolezza anche da parte di chi lo “consuma” e per questo, sempre con maggior frequenza, si parla di turismo responsabile<sup>434</sup>, turismo consapevole, turismo etico.

Affinché il turismo possa dirsi responsabile, consapevole o etico, bisogna che lo sia il turista. Non si può immaginare un turismo diverso senza che un cambiamento nella condotta dei turisti. Per lungo tempo, in nome della democratizzazione del turismo, si è assistito ad una totale deresponsabilizzazione del turista: fare turismo ha costituito un “diritto senza doveri” con tutte le conseguenze del caso. E soprattutto, si è viaggiato (e si continua ancora a farlo) mancando l'incontro con gli “altri”: troppo spesso, non preparati, senza strumenti o con estrema leggerezza, i turisti sono andati lontano senza spostarsi, per dirla con le parole di Amirou<sup>435</sup>.

È fondamentale combattere questa generale deresponsabilizzazione: è tempo di turismo consapevole, «un atteggiamento di responsabilità che deve caratterizzare in maniera sempre più forte tutti gli attori interessati dal fenomeno turistico, ovvero: *i consumatori*, cioè i turisti; *gli operatori* che confezionano e offrono proposte turistiche; *le istituzioni* e *la politica*, che devono tracciare le linee di sviluppo e orientare le scelte dei primi due verso strategie di sostenibilità»<sup>436</sup>.

È anche l'attualità di situazioni critiche che impone comportamenti diversi<sup>437</sup> così come è anche una parte crescente di turisti a chiedere un'esperienza diversa: «il turismo del futuro sarà sempre più orientato alla ricerca di esperienza da parte del turista. La ricerca di

---

<sup>433</sup> ODI 2006; ASHLEY, MITCHELL 2007.

<sup>434</sup> Sul fronte del turismo responsabile è estremamente interessante il lavoro di AITR, Associazione Italiana Turismo Responsabile (DAVOLIO 2009).

<sup>435</sup> AMIROU 1995.

<sup>436</sup> DOSSI 2005, p. 19.

<sup>437</sup> «La tragedia del maremoto che nel dicembre 2004 ha colpito le regioni asiatiche, forse per la prima volta nella storia del turismo di massa, ha fatto incontrare, sotto i riflettori del mondo intero, nella privazione e nella morte turisti e poveri della terra, vacanzieri ed esiliati. Ha posto sotto la pressione di un dramma comune la questione della responsabilità. Ha aperto qualche squarcio sull'effetto boomerang innescato dallo sfruttamento e dal saccheggio dei beni comuni. La responsabilizzazione dei viaggiatori è la base di un'etica del viaggio che va sviluppata, diffusa e insegnata. [...] La convinzione è che il consumatore-turista possa contribuire in modo determinante al processo di sganciamento del viaggio e della vacanza dalle logiche esclusivamente mercantili, indirizzando con atteggiamenti più consapevoli le proprie scelte. In tempi medio-lunghi, ciò potrà agire da stimolo nei confronti degli operatori per rimodulare e ampliare l'offerta turistica» (BIANCHI 2005, p. 145).

esperienza spinge il turista a “mescolarsi” con il territorio, con le popolazioni locali, con le tradizioni fino a *vivere il turismo da non turista*»<sup>438</sup>.

Norme di condotta per i turisti sono proposte da una lunga serie di Carte e Dichiarazioni. Sono stati versati fiumi d’inchiostro sulle potenzialità del turismo come fattore di pace, oggi si cerca di dare a queste parole lo spessore della pratica.

«Volere la pace non è solo dire no alla guerra, anche se lo diciamo, lo manifestiamo attraverso tanti gesti: quello di mettersi, per esempio, uno straccetto bianco; quello di esporre la bandiera della pace alla finestra; quello di manifestare in piazza; quello di partecipare a incontri, cercare di informarsi, di capirne di più. Volere la pace vuol dire costruire ogni giorno atteggiamenti nonviolenti nei confronti degli altri [...]. E siccome spesso il turismo è una delle manifestazioni di violenza culturale ed economica, di volgarità di comportamento, un’altra modalità di fare turismo [*il turismo consapevole*] rappresenta invece un modo diametralmente opposto, un modo nonviolento, che rispetta l’altro, che lo riconosce, che lo mette sullo stesso piano, che non ha atteggiamenti di arroganza e di superiorità, ma di curiosità, di amicizia, di passione, di simpatia. Costruire, quindi, la pace vuol dire anche fare questo, vuol dire comportarsi in un altro modo nel momento in cui viaggiamo»<sup>439</sup>.

Al ritmo attuale e secondo le previsioni di crescita – sinora confermate dai fatti – è lecito pensare che si continuerà, per dirla alla Canestrini, ad “andare a quel paese”; ma piuttosto che limitarsi a scegliere dove andare, è fondamentale lavorare anche sul *come* andare. È quello che ci si propone parlando e lavorando a sostegno di un turismo consapevole: *andare in pace*. Cambiare si può e sono anche i turisti a chiederlo, cercando esperienze più originali, alternative al pallido e anonimo turismo di massa. Non è solo una questione di numeri, ma un problema di qualità.

---

<sup>438</sup> CAPOCCHI 2010, p. 14.

<sup>439</sup> PASSERINI 2005, p. 153.

## PARTE SECONDA

*Pensiamo a una tranquilla comunità di indigeni in una splendida località costiera che un giorno vede arrivare sulle proprie spiagge un gruppo di uomini in pantaloni bianchi. Questi tracciano linee e disegni, pagano due soldi i terreni dei pescatori o degli agricoltori del posto, recintano intere aree. Arrivano ruspe, macchinari, gru e cemento. Infine costruiscono un grande muraglione: sulle poche entrate una schiera di guardiani preclude l'accesso al mare. A questo punto cominciano ad arrivare pullman di turisti.*

*All'inizio forse gli indigeni esultano, pensando di partecipare alle opere, di arricchirsi con l'indotto. Di fatto i materiali da costruzione, i macchinari, la manodopera specializzata, le infrastrutture, gli arredamenti, i manager, gli chef, il grosso delle derrate alimentari arrivano dall'estero. Solo la manodopera stagionale a basso costo viene reclutata sul posto: manodopera stagionale e a basso costo. Qualche personaggio locale viene poi ingaggiato a far l'istrione all'interno del villaggio.*

*In questo modo la comunità locale si depauperava, perde coerenza, abdica ai propri valori. Disorientata dalla girandola di lustrini che intravede al di là del muraglione, perde la sua dignità ed entra nella precarietà: conviene chiedere due soldi al ricco turista, magari escogitare il modo giusto per fregarlo, piuttosto che faticare sui campi. E alla prima crisi internazionale il villaggio si svuota, e non restano che scheletri di cemento a deturpare un pezzo di paradiso. Poco male, chiuso un villaggio turistico, passata di moda quella località, se ne aprirà un'altra<sup>440</sup>.*

---

<sup>440</sup> DOSSI 2005, p. 20.



## 4 ZANZIBAR: UN PARADISO IN VIA DI SVILUPPO

### 4.1 La sua storia e le sue genti

Situato a circa cinquanta chilometri dalla costa continentale della Tanzania, l'arcipelago di Zanzibar si compone di due isole principali: Unguja e Pemba. È la prima la più conosciuta: economicamente e politicamente più rilevante, è a Unguja che ci si riferisce comunemente quando si parla di Zanzibar. Le due isole differiscono sensibilmente anche in dimensioni: Unguja ha una superficie di 1.664 km<sup>2</sup> contro gli 868 di Pemba.

Originariamente abitata da popolazioni provenienti dall'Africa continentale, Zanzibar ha avuto una storia fortemente caratterizzata dalla sua posizione geografica che ne ha fatto un punto di sbarco per imbarcazioni provenienti dal Mar Rosso e dall'Oceano Indiano e costrette a rispettare i tempi dei monsoni.

È la sua posizione rispetto alle rotte commerciali che la rende un punto di passaggio importante. L'Oceano Indiano è l'orizzonte di riferimento; Zanzibar e la costa dell'Africa orientale per secoli vedono i mercanti andare e tornare.

Evidenze archeologiche testimoniano di un complesso sistema commerciale nell'Oceano Indiano che comprendeva l'Africa Orientale ben prima della conquista araba. L'insediamento degli Arabi e l'incorporazione dell'Africa Orientale nel mondo dell'Islam, nel tredicesimo secolo, ha sicuramente dato nuovo impeto al commercio, agli scambi, al contatto – ma relazioni significative esistevano anche prima.

Come sottolinea, tra gli altri, Gray, ci sarebbe traccia dell'arcipelago zanzibarino in documenti risalenti a più di duemila anni fa nei quali si parla appunto di un'isola al largo della costa dell'Africa orientale popolata da nativi africani e da commercianti arabi che vi si sono insediati nel tempo<sup>441</sup>.

Gray afferma addirittura che probabilmente i primi contatti tra la cosiddetta costa Swahili e il Medio Oriente potrebbero risalire all'ottavo secolo avanti Cristo ma questa datazione non incontra riscontri unanimi<sup>442</sup>.

Un punto sul quale invece esistono concordia ed evidenze è il fatto che Zanzibar sia diventata, presto, un centro di scambio di merci ed esseri umani, proveniente soprattutto dal continente e destinate al commercio nell'Oceano Indiano. I centri commerciali della costa africana fungevano da intermediari tra l'entroterra africano (sul quale però, apparentemente, non esercitavano un controllo politico) e le rotte commerciali oceaniche. L'Africa importava tessuti e altri beni dall'India ed esportava oro e avorio.

Storicamente, l'arcipelago è noto per il commercio di beni (quali avorio e spezie) e di schiavi<sup>443</sup> – per quanto tali commerci abbiano avuto tempistiche ed origini diverse, testimoniano sicuramente a favore del ruolo che Zanzibar ha avuto nel tempo.

---

<sup>441</sup> GRAY 1962.

<sup>442</sup> Chittick, per esempio, come riportato dallo stesso Gray, sostiene che non ci siano prove sufficienti a confermare che i contatti tra Zanzibar e Medio Oriente risalgano effettivamente a periodi così lontani.

#### 4.1.1 Dal commercio di schiavi al Sultanato

Il commercio di schiavi è sempre stato condotto fondamentalmente dagli Arabi, a partire dall'ottavo e dal nono secolo (dopo Cristo) – schiavi rastrellati dalle zone interne del continente africano: gli Arabi furono i primi ad addentrarsi nell'oscuro entroterra a caccia di uomini<sup>444</sup>.

A dispetto però di certe immagini stereotipate, il commercio degli schiavi aveva un peso relativamente marginale nel complesso degli scambi commerciali almeno fino alla fine del diciottesimo secolo quando ha invece conosciuto una grande espansione che, comunque, è durata relativamente poco: nel 1873, per mano britannica, tale attività è messa al bando.

Si situerebbero proprio intorno al settimo/ottavo secolo dopo Cristo le prime vere ondate migratorie che portarono popolazioni del Medio Oriente (gli attuali Oman e Iran) a stabilirsi più stabilmente sulle coste orientali dell'Africa e a Zanzibar.

I primi a fermarsi e a stabilire una presenza continua furono però i cosiddetti Shirazi, persiani originari dello Shiraz, che a partire dall'undicesimo secolo cominciano a stanziarsi in quella che poi diventerà la costa Swahili<sup>445</sup>. I primi insediamenti si hanno nell'area dell'attuale Mogadiscio; successivamente gli Shirazi si spostano verso sud, arrivando anche a Zanzibar. Lo spostamento segna l'inizio del regno Shirazi che durerà fino all'arrivo dei Portoghesi.

Alla dinastia Shirazi si lega spesso la genealogia di molte delle genti che abitano a Zanzibar, come se l'identità Shirazi fosse il vero elemento di unicità degli autoctoni. Questa presunta discendenza, in realtà, appare a tanti una forzuta; Sheriff, in questo senso, è netto: dichiararsi di origine Shirazi per mostrare la propria “zanzibarinità” significa rivendicare la discendenza e l'identità di antichi padroni<sup>446</sup>. Più che rigorosa ricostruzione storica, la rivendicazione di tali origini sembra un'invenzione della tradizione<sup>447</sup>.

I Portoghesi arrivano nella costa Swahili alla fine del XV secolo e riescono a dominare l'area per due secoli. Non sono gli unici commercianti europei – l'area è battuta anche da inglesi, francesi e olandesi.

L'impatto dei due secoli portoghesi è relativamente poco incisivo; gli Swahili continuano a commerciare e mantengono stabile la propria economia mercantile<sup>448</sup>.

I mercanti africani locali cercano e trovano negli omaniti – allora uno dei popoli più influenti e potenti nell'Oceano Indiano – dei validi alleati contro l'espansionismo portoghese.

---

<sup>443</sup> SHERIFF 1987.

<sup>444</sup> CHAMBERLAIN 1999, p. 11.

<sup>445</sup> POUWELS 1987.

<sup>446</sup> Polemico sulla presunta discendenza Shirazi è anche, tra gli altri, MBWILIZA 2000.

<sup>447</sup> Il tema dell'invenzione della tradizione è stato ampiamente trattato, tra gli altri, da HOBBSAWM, RANGER 1987.

<sup>448</sup> «[...] it is remarkable how little impact the Portuguese actually had on the Swahili coast proper. The towns continued to prosper and there are numerous mosques, houses and tombs dating to this period. If ivory and gold were restricted the Swahili still traded in timber, shell, ambergris, skins, copal, orchella, slaves and food such as sorghums, millets, sesame, coconut, oil, vinegar and copra; they were able to maintain a respectable mercantile economy» (HORTON, MIDDLETON 2000, p. 84).

Tra la fine del XVII secolo e l'inizio del XVIII i portoghesi effettivamente vengono cacciati e gli Omaniti estendono gradualmente il proprio controllo sull'area. Nel 1822 è la volta di Pemba, nel 1837 il Sultano Seyid Said conquisterà Mombasa; già qualche anno prima (1832) la capitale del sultanato era stata spostata da Muscat a Zanzibar. Anche per l'influenza britannica, alla morte di Seyid Said il legame con l'Oman si spezza e nel 1856 nasce il Sultanato di Zanzibar<sup>449</sup>.

Nel corso del diciannovesimo secolo, l'arcipelago cambia notevolmente. Il cambiamento della struttura economica è sicuramente tra i più rilevanti; un fattore determinante sarà la limitazione progressiva del commercio di schiavi – scelta fortemente influenzata dai britannici e che porterà fino alla già citata messa al bando dello schiavismo<sup>450</sup>.

Il commercio degli schiavi era condotto principalmente dagli Arabi; nel momento in cui il business si fa più difficile e quindi meno remunerativo – a seguito del diverso contesto internazionale, dell'influenza britannica e delle limitazioni che il Sultano è spinto ad accettare – molti di questi commercianti si danno alla produzione di quello che è poi diventato un simbolo dell'arcipelago: i chiodi di garofano. Nel corso del 1800, Zanzibar si copre di grandi piantagioni che usano il lavoro degli schiavi e che diventano l'attività economica più rilevante.

Nel frattempo la Storia fa il suo corso: a fine secolo parte lo *Scramble for Africa*. Il modo in cui gli europei guardano al continente è cambiato. L'appetito delle potenze colonizzatrici non risparmia Zanzibar. Ad un Sultano del resto decisamente indebolito, nel 1890, è imposta la protezione britannica. Zanzibar però non diventa una colonia come le altre quanto piuttosto – come suggerisce Shivji – una sorta di alleato, per quanto subalterno.

#### **4.1.2 Il Protettorato britannico**

Zanzibar non conosce lo stesso genere di dominazione che invece viene sviluppata in gran parte del continente: non viene riprodotto il tipico rapporto madre patria/colonia e non viene imposta la tipica piramide etnica razziale con i bianchi al potere, gli asiatici in posizione intermedia e gli africani alla base. Del resto Zanzibar ha una storia diversa, particolare e gli inglesi non arrivano in un vuoto di potere e di istituzioni.

I britannici dialogano e si confrontano fundamentalmente con l'oligarchia araba. Tale gruppo era composto da proprietari terrieri che – effettivamente – erano soprattutto arabi. Questo fatto ha poi nel tempo portato a diverse identificazioni e semplificazioni che non sempre raccontano la realtà storica dei fatti e che, strumentalizzate, hanno aperto le porte a rivendicazioni non sempre legittime. Innanzitutto i potenti proprietari terrieri arabi erano una minoranza decisamente ristretta, all'interno di un gruppo più vasto (per quanto minoritario) di

---

<sup>449</sup> SHIVJI 2008, p. 6.

<sup>450</sup> Già nel 1822 il Sultano firma un trattato con gli inglesi che proibisce l'esportazione di schiavi al sud di Capo Delgado; nel 1845, viene proibita l'esportazione di schiavi al nord. Fundamentalmente il commercio viene circoscritto territorialmente e progressivamente soffocato (Ivi, p. 7).

popolazione di origine araba<sup>451</sup>. In secondo luogo, gli arabi di Zanzibar (o zanzibarini di origine araba) erano – già all’epoca dell’arrivo degli inglesi – decisamente Swahili.

I tratti principali di tale cultura sono la lingua e la religione e in questo senso le origini arabe non costituiscono assolutamente un ostacolo all’integrazione; al contrario.

L’élite che dialoga con i britannici è di origine araba ma è Swahili, innanzitutto nelle due componenti fondamentali di tale cultura. È anche questa appartenenza – come sottolinea Shivji – a legittimare questa oligarchia nel sentirsi *ruling class*, classe dirigente. Gli arabi si sono “Swahilizzati”, in pochi parlano arabo, la maggioranza parla Swahili, l’Islam è la loro religione ed è la religione di buona parte della popolazione zanzibarina.

È forse anche per questo motivo – come sottolinea ancora Shivji – che l’arrivo degli europei non si è tradotto in una europeizzazione dell’arcipelago, attraverso l’imposizione di classi dirigenti plagiate dai colonizzatori. I britannici scelgono i proprietari terrieri arabi come interlocutori privilegiati; la classica operazione *divide et impera* rafforza gli Arabi e non è un caso che siano proprio loro ad avanzare le prime istanze nazionalistiche volte all’indipendenza, la richiesta di libere elezioni e del suffragio universale<sup>452</sup>.

La classe dirigente, legittimata dal protettorato inglese, è quasi esclusivamente composta da arabi, ma pochi arabi erano parte della classe dirigente: l’identificazione tra la classe e l’etnia è un errore, purtroppo ripreso da tanti, è un mito da sfatare. La comunità araba era altamente differenziata al suo interno, sia economicamente che socialmente. È inoltre anche improprio parlare di comunità araba come di una comunità omogenea: giustamente diversi zanzibarini ricordano che c’erano Arabi omaniti – più o meno Swahilizzati – e Arabi cosiddetti Manga, arrivati successivamente, che tenevano ancora legami stretti con la patria di provenienza (come l’Oman e lo Yemen)<sup>453</sup>.

Come altrove, la pratica coloniale di dividere la popolazione in comunità etniche ha avuto conseguenze anche a Zanzibar. Molti, tra storici e illustri osservatori, hanno tratto conclusioni affrettate e costretto realtà complesse in semplificazioni ambigue.

### 4.1.3 Dalla Rivoluzione al Multipartitismo

L’indipendenza dai britannici arriva il 10 dicembre del ’63; meno di un mese dopo si consuma la famosa Rivoluzione.

Si tratta di uno dei momenti più intensi e difficili della recente storia zanzibarina: in un arco di tempo che va dal 1957 al 1964 e che viene ricordato come *Zama Za Siasa*, ovvero “times of politics”<sup>454</sup> o “period of politics”<sup>455</sup>, si tengono ben 4 tornate elettorali. La politica (*Zama*) diventa causa di aperta violenza, continue tensioni, capovolgimenti di fronte, conflitti

---

<sup>451</sup> I grandi proprietari terrieri erano pochi in assoluto e anche in relazione alla popolazione araba: si parla di poco più del 2% del totale degli arabi (LOFCHIE 1965).

<sup>452</sup> SHIVJI 2008, p. 9.

<sup>453</sup> SHERIFF 1987.

<sup>454</sup> MYER 2000.

<sup>455</sup> SHERIFF 2008.

che esplodono – fino ad una vera e propria pulizia etnica, la cosiddetta Rivoluzione, che si scaglia particolarmente contro la minoranza di origine araba.

È stata la politicizzazione delle differenze e delle diversità delle sue genti, secondo diversi osservatori, a trascinare Zanzibar nel caos; la conversione di identità culturali diverse – ma mutualmente arricchenti – in interessi politici, in oggetto di contese politiche in conflitto tra loro<sup>456</sup>.

È un dato di fatto che la Rivoluzione sia stata spesso raccontata come la liberazione della maggioranza africana dal giogo della minoranza araba. È così che, in fondo, la sintetizza anche un illustre osservatore che arriva a Zanzibar pochi giorni dopo i fatti, il giornalista polacco Ryszard Kapuscinski: «Abeid Karume era il capo dell'African-Shirazi Party di Zanzibar. Benché questo partito, che raggruppa la popolazione nera, africana, dell'isola, nelle ultime elezioni avesse ottenuto la maggioranza, il governo era stato formato dal partito della minoranza araba, lo Zanzibar Nationalist Party appoggiato da Londra. La cosa aveva indignato gli africani che si erano ribellati e avevano abbattuto il governo arabo. Questo, in breve, quanto era successo nell'isola due giorni prima»<sup>457</sup>.

Eppure questa versione della Rivoluzione – ridotta al semplice sollevamento degli africani contro gli arabi – è sicuramente parziale<sup>458</sup>. Quello che succede a Zanzibar in quegli anni è decisamente più complesso: le differenze tra gli abitanti, in termini di origini o "etnie" (termine che va usato con estrema cautela – o che forse non andrebbe usato affatto) vengono strumentalizzate politicamente, diventano la base ideologica delle battaglie politiche dei nuovi partiti<sup>459</sup>.

Questa stagione della politica, sfociata nella violenza più cruda e nell'instaurazione di un regime dittatoriale, ha anche capovolto la stessa immagine che molti zanzibarini avevano di se stessi e della vita nell'arcipelago. A Zanzibar sembravano regnare pace e tranquillità ma era soprattutto la convivenza pacifica tra genti estremamente diverse, in quanto ad origini e a costumi, che sembrava costituire un tratto originario dell'arcipelago. La convivenza sembrava possibile, era un dato di fatto da secoli. Arabi, Africani, Indiani, Comoriani vivevano gli uni accanto agli altri e gli uni con gli altri: "civili, ci piaceva descriverci così – commenta lo scrittore zanzibarino Abdulrazak Gurnah – in realtà vivevamo separati, confinati nei ghetti

---

<sup>456</sup> In effetti, Zanzibar all'alba della Rivoluzione era sicuramente un *melting pot* di diversità culturali ma allo stesso tempo un focolaio di divisioni politiche: entrambe le visioni, in fondo – afferma Shivji – sono corrette.

<sup>457</sup> KAPUŚCIŃSKI 2002, p. 74.

<sup>458</sup> Questa visione dei fatti continua ad essere riproposta, anche in tempi recenti. Omar Mapuri, in un libro scritto appositamente per raccontare la Rivoluzione agli zanzibarini (in particolare ai più giovani) sostiene questa tesi; in più aggiunge che con il multipartitismo e l'ascesa del CUF (Civic United Front), «*the old ethnic and racial animosities of the pre-revolution Zanzibar are being resurrected*» (MAPURI 1996). La questione è estremamente delicata e non certo solo ed esclusivamente per gli storici: tra le cause di maggiore disaccordo tra i due partiti maggiori attualmente protagonisti della scena politica (e protagonisti delle ultime tornate elettorali – dall'apertura al multipartitismo ad oggi) vi sono proprio gli eccessi commessi durante e immediatamente dopo la Rivoluzione, oltre che la visione della Rivoluzione stessa.

<sup>459</sup> Nella divisione della popolazione su base etnica hanno giocato un ruolo estremamente importante i britannici. Che a loro vada imputata una responsabilità importante in merito ad una divisione della popolazione che ancora oggi si riscontra, per esempio, nei risultati delle elezioni è opinione diffusa e sottolineata da diversi autori. Maliyamkono sulla questione scrive che come conseguenza delle distinzioni operate dai britannici, a Zanzibar ci si cominciò a definire arabi, o Shirazi a seconda dei casi, per ottenere trattamenti più favorevoli (MALIYAMKONO 2000, p. 253).

delle nostre Storie”. Intolleranza, razzismo e risentimento – secondo Gurnah – covavano e la politica li ha fatti uscire allo scoperto<sup>460</sup>.

Nel giro di pochi giorni, incontrano la morte migliaia di zanzibarini, soprattutto arabi, ma non solo. A morire furono tra i 3 e i 10 mila ovvero tra l’1 e il 4% della popolazione. Come nota Sheriff, con queste cifre, rapportate in particolare alle dimensioni della comunità etnica coinvolta, oggi si parlerebbe di genocidio<sup>461</sup>.

Il Partito Afro-Shirazi (ASP) prende il potere e instaura la dittatura.

Il 26 aprile 1964 viene annunciata l’Unione tra il Tanganica e la *People’s Republic of Zanzibar*: nasce la Tanzania, che alle lettere iniziali di queste due parti (TAN e ZAN) deve il suo nome<sup>462</sup>.

L’Unione è tutt’oggi discussa, per diverse ragioni. Sono le stesse circostanze nelle quali l’Unione è nata a creare dubbi su un’operazione che gli zanzibarini non hanno dovuto che accettare – intorno a tale scelta, restano sicuramente diverse questioni irrisolte, che son state e restano al centro di dibattiti e controversie<sup>463</sup>.

La retorica anti-araba dell’ASP si lega alla volontà di unire Zanzibar ai fratelli africani del Tanganica ma i motivi di frizione non mancano. In fondo Zanzibar ha una storia distinta e una religione che, nel Tanganica, è minoritaria.

L’Unione e il socialismo di Nyerere hanno comunque l’effetto di rassicurare, almeno inizialmente, gli Stati Uniti, preoccupati dal carattere marcatamente comunista del regime zanzibarino.

Quella che rischiava di diventare la Cuba dell’Oceano Indiano, diventa una dittatura, chiusa in sé stessa. È il regime che decide e controlla ogni aspetto della vita nell’arcipelago<sup>464</sup>.

Seguono, per Zanzibar, anni di isolamento e anche di difficoltà. Del resto, lo stesso socialismo di Nyerere<sup>465</sup>, per quanto nobile negli intenti, non è riuscito a trasformare la Tanzania in un Paese ricco e sviluppato.

Karume – primo Presidente di Zanzibar – viene ucciso nel 1972; gli succede Alhaj Aboud Jumbe<sup>466</sup>. Una svolta importante arriva negli anni ’80; sale al potere, nel 1984, Sheikh Ali

---

<sup>460</sup> Citato in MYERS 2000, p. 441.

<sup>461</sup> SHERIFF 2008, p. 295.

<sup>462</sup> BERNARDIE-TAHIR 2008.

<sup>463</sup> Il Zanzibar Legal Service Centre ne ricorda alcune: l’Unione, ovvero la Tanzania, è un’entità federale oppure no? I padri fondatori dell’Unione avevano in mente gli attuali 2 governi come struttura permanente o vedevano la possibilità futura di un’unione completa convergente in un governo unico? (ZLSC 2009, p. 181).

<sup>464</sup> Il controllo statale riguardava ogni settore, in profondità. Era il Governo a decidere che prodotti coltivare e cosa si poteva importare (il frumento, per esempio, non si importava, in modo tale che la popolazione consumasse prodotti locali). Si fecero progressi – come nota MARTIN – e si adottarono buone iniziative in materia di distribuzione della terra ma anche nel campo dell’istruzione e dell’assistenza sanitaria. La maggioranza della popolazione zanzibarina però continuava a versare in condizioni di estrema povertà (MARTIN 1978).

<sup>465</sup> Il padre della Tanzania, Julius Nyerere, guida il Paese dal 1964 al 1985. Promuove uno sviluppo basato sull’Ujamaa (termine Swahili che significa famiglia estesa), definito anche “socialismo rurale”: l’idea è che i tanzaniani lavorino insieme, per il bene comune e con un profondo spirito comunitario, e producano da soli ciò di cui necessitano (GENTILI 2008).

<sup>466</sup> Col Governo di Jumbe si assiste ad una prima embrionale separazione dei poteri, concetto che lentamente comincia a farsi strada.

Hassan Mwinyi che promuove la liberalizzazione dell'economia ed emana una nuova Costituzione.

Il socialismo pan-africano ha largamente disatteso le aspettative: è l'intera Tanzania a dover fare i conti con la chiusura di un ciclo storico. Ci si apre al capitalismo, costretti anche dalla crisi del debito e dai Piani di Aggiustamento strutturale del Fondo Monetario Internazionale<sup>467</sup>.

La politica sembra finalmente aprirsi alla democrazia o comunque ad una maggiore inclusione della popolazione nei processi decisionali. Il primo vero cambiamento si fa aspettare: è nel 1992 che viene stabilito il multipartitismo, la possibilità – per partiti diversi da quello al potere – di esistere e partecipare.

Seguono 4 tornate elettorali, ogni 5 anni a partire dal 1995 – mentre intanto l'arcipelago si è aperto al turismo internazionale, sotto diversi punti di vista un vero e proprio tsunami.

I primi appuntamenti elettorali si svolgono in un clima decisamente teso, non mancano disordini, violenze e soprusi. Gli stessi risultati sono oggetto di dura contestazione da parte del maggior partito di opposizione – il CUF<sup>468</sup>. Accuse di brogli e conseguente boicottaggio del nuovo Governo – il CUF reagisce a più riprese e fa appello alla stessa Comunità Internazionale perché intervenga.

In effetti la condotta del partito al Governo, il CCM<sup>469</sup>, non convince – poca trasparenza e un'atmosfera decisamente poco democratica; le prime elezioni sono tutt'altro che edificanti<sup>470</sup>. Per evitare che nel 2000 si ripresentino le stesse problematiche, su iniziativa del Segretario Generale del Commonwealth il 9 giugno del 1999 si arriva ad un accordo – noto come Muafaka<sup>471</sup> I – tra i due principali partiti. Sembra l'inizio di una tregua ma in realtà la normalizzazione del clima politico è rimandata. Gli scontri riprendono, ci sono morti e feriti; il gennaio del 2001 è particolarmente drammatico in questo senso<sup>472</sup>.

Qualche mese dopo si arriva ad un nuovo accordo tra le parti – Muafaka II – firmato il 10 ottobre ma anche stavolta la tregua non si dimostra duratura. All'approssimarsi delle elezioni del 2005, tensione e intolleranza sfociano in disordini.

Anche questa terza tornata elettorale, vinta come le precedenti dal CCM, è caratterizzata da accuse di brogli, poca trasparenza e da numerosi episodi di violenza.

---

<sup>467</sup> Come in molti altri Paesi che scelsero i Piani di aggiustamento strutturali, anche a Zanzibar il nuovo corso economico si tradusse in un taglio dei servizi, nei settori strategici. La necessità di ridurre i costi e rendere lo Stato più “leggero” colpì pesantemente la popolazione.

<sup>468</sup> Sono stati gli uomini dell'attuale CCM a controllare la politica zanzibarina, almeno dalla Rivoluzione in poi. Quella del CUF è stata per molti versi una vera e propria resistenza: i suoi sostenitori o comunque chiunque venisse ricondotto a tale partito, ha subito violenze e minacce. Pemba – che è stata la roccaforte di tale partito – è stata marginalizzata e la sua popolazione sottoposta a pesanti soprusi e discriminazioni.

<sup>469</sup> Nel 1977, l'ASP (Partito Afro-Shirazi) si fonde con il partito continentale di Nyerere, il TANU (Tanzania African National Union) per formare il Chama Cha Mapinduzi (CCM, il partito della Rivoluzione).

<sup>470</sup> Già dalle prime elezioni del 1995, emerge un elettorato profondamente diviso tra i due partiti maggiori. Il CUF è stato spesso accusato dal CCM di essere filo-arabo e anti-africano: in realtà, è la percentuale di consensi che il CUF riscuote a smentire una sua possibile connotazione “etnica”. Il CUF ha un seguito ampio ed è particolarmente forte a Pemba.

<sup>471</sup> Muafaka in Kiswahili significa “accordo”.

<sup>472</sup> Si parla anche di duemila zanzibarini che fuggono in Kenia a chiedere asilo (ZLSC 2009, p. 155).

A Zanzibar continua a regnare il malgoverno. In compenso, il confronto politico sembra aver trovato un equilibrio più stabile. Nell'estate del 2010 si è tenuto un referendum attraverso il quale la popolazione ha dato il proprio consenso alla formazione, dopo le elezioni, di un governo di unità nazionale<sup>473</sup>. Le elezioni si sono poi tenute ad ottobre – a Zanzibar come in Tanzania – finalmente in un clima sereno.

Il CCM ha vinto nuovamente, per quanto di misura, ma il nuovo Governo – rispetto al quale le aspettative sono tante – è chiamato a rappresentare finalmente tutta la popolazione. Anche il CUF del resto è parte di questo Governo di unità, un compromesso che dovrebbe servire ad orientare la politica verso il bene comune, combattendo la corruzione e infondendo fiducia nelle istituzioni.

#### **4.1.4 La civiltà Swahili**

La storia degli Swahili – genti, lingua e cultura – è stata troppo spesso e superficialmente ricondotta al mondo arabo. È questa, a detta di osservatori e studiosi probabilmente più attenti e sensibili, una visione decisamente riduttiva. Ricondurre l'universo Swahili al mondo arabo significa vederlo e raccontarlo come un prodotto esterno all'Africa, importato e impiantato in un continente evidentemente sterile e incapace di produrre Storia. Nurse e Spear a tal proposito sono categorici: questa operazione, a loro dire, non racchiude solo un pensiero semplicemente razzista ma, di più, ha in sé una visione della storia che vede qualsiasi innovazione culturale in Africa come risultato e conseguenza dell'arrivo di persone e della diffusione di idee che giungono da altrove. Il che sminuisce e rinnega il ruolo che gli Africani hanno avuto nella costruzione della propria storia.<sup>474</sup>

Del resto, la tendenza a sminuire storie e culture diverse da quella europea non ha riguardato solo il mondo Swahili e, prescindendo da eurocentrismo, malafede e complessi di superiorità, nella visione che gli Europei hanno avuto per lungo tempo dell'Africa, ha giocato un ruolo importante anche la poca conoscenza della storia e della cultura del continente nero.

La storia dell'Africa è rimasta oscura e nascosta agli europei per lungo tempo e per diverse ragioni. Come nota, tra gli altri, Chamberlain, una ragione è sicuramente legata al fatto che gli europei siano sempre stati soliti studiare la storia attraverso fonti scritte e in gran parte dell'Africa la modalità principale in cui storia e cultura sono state tramandate non era la forma scritta. L'evoluzione delle scienze e del sapere, anche in termini di ricerca storica e ricostruzione del passato, l'analisi delle tradizioni orali e lo sviluppo dell'archeologia e dell'antropologia: sono tanti i passaggi che hanno reso possibile conoscere meglio popoli che non hanno affidato e custodito la propria storia in forma scritta.

Allo stesso modo, per gli Europei è stato un ostacolo nella via della comprensione e della conoscenza il fatto che gli Africani non avessero Stati nazionali simili a quelli europei.

---

<sup>473</sup> L'accordo stabiliva che il partito vincente alle elezioni avrebbe espresso il Primo Ministro ma il suo Vice sarebbe emerso dal principale partito d'opposizione. Al referendum hanno preso parte quasi 190 mila zanzibarini e oltre il 65% si è espresso a favore di un Governo di unità nazionale, così formato.

<sup>474</sup> NURSE E SPEAR 1985, p. vii.



L'assenza di Stati facilmente identificabili è stata, per molti, prova di anarchia, assenza di organizzazione, storia e significato.<sup>475</sup>

Ridurre una civiltà all'influenza di un attore (inizialmente) esterno rischia di ridurre tale civiltà a prodotto esterno, frutto di qualcos'altro – prodotto di importazione. A rendere unico l'universo Swahili invece concorrono tanti elementi e il contributo del mondo arabo – innegabile e importante – non è stato l'unico.

È forse sterile quindi discutere sulla natura della civiltà Swahili se si contemplan solo due possibili alternative – che essa sia africana oppure araba – in contrapposizione tra loro, come se l'una escludesse l'altra.

Lo Swahili è un popolo africano, che è nato, cresciuto, si è formato ed è diventato Swahili nel continente africano. Il rapporto col mondo arabo è forte; la stessa parola “Swahili” sarebbe di origine araba e significherebbe “costa”<sup>476</sup>. Gli arabi hanno commerciato per lungo tempo con i popoli delle coste africane e in queste coste molti si son fermati ed è fermandosi, vivendo, producendo e cambiando che sono diventati Swahili.

Così come il Nord Africa ha tradizionalmente guardato all'Europa, attraverso il Mediterraneo, analogamente l'Africa Orientale guardava, attraverso Mar Rosso ed Oceano Indiano, alla penisola arabica, all'India e anche alla Cina<sup>477</sup>.

Come suggerisce Davidson, la relazione tra l'Africa orientale e il mondo arabo non è diversa da quella tra l'Inghilterra e l'Italia rinascimentale<sup>478</sup>. Idee, pensieri, culture che nascono in un determinato luogo ma che poi vengono adottate da altre genti in altri luoghi, evolvendo e diventando a loro volta idee, pensieri, cultura.

L'influenza non è stata unidirezionale e il risultato è stato – come sottolineano ancora Nurse e Spear – una sintesi dinamica di idee africane e arabe all'interno di un contesto storico e culturale africano.

Del resto – come ha ricordato Abdulaziz – più che all'arabizzazione degli africani, sulla costa Swahili si è piuttosto assistito alla “swahilizzazione” degli Arabi, tanto nella lingua quanto negli stili di vita. Testimonia a favore di questo processo, il fatto che la maggior parte degli Arabi che si sono installati nell'area Swahili abbiano abbandonato la propria lingua e – scrive ancora Abdulaziz – la propria cultura per adottare la cultura swahili.<sup>479</sup>

L'effetto finale, insomma, non è né interamente africano (e quindi riconducibile ad altre tradizioni o a un generico contenitore continentale) né interamente arabo ma – decisamente – Swahili<sup>480</sup>. È una civiltà composita, cosmopolita; una società eterogenea che nasce da un processo di omogeneizzazione costante che assorbe Africani continentali, Arabi e altri popoli venuti dal mare<sup>481</sup>.

---

<sup>475</sup> CHAMBERLAIN 1999, p. 2.

<sup>476</sup> Il condizionale è d'obbligo perché, come ricorda tra gli altri Sheriff, intorno all'origine e al significato della parola “Swahili” restano diverse controversie (SHERIFF 2008).

<sup>477</sup> CHAMBERLAIN 1999, p. 11.

<sup>478</sup> DAVIDSON 1970.

<sup>479</sup> ABDULAZIZ, 1979, come riportato in TOPAN 1998, p. 248.

<sup>480</sup> NURSE, SPEAR 1985, p. vii.

<sup>481</sup> ARENS 1975; EASTMAN 1971.

Sono due gli elementi principali – che caratterizzano e costituiscono i confini – della civiltà Swahili: l'Islam e la lingua<sup>482</sup>.

L'Islam arriva dal mare, lo attraversa e si diffonde tramite il commercio; come per altri aspetti della cultura, non si verifica però un'adozione in toto, quanto piuttosto un'assimilazione sincretica col sistema di credenze locali<sup>483</sup>. L'Islam si integra in un contesto che, anche da un punto di vista spirituale, non è uno spazio vuoto: nel mondo Swahili c'è tutto un insieme di credenze nelle quali si possono distinguere degli elementi africani, come per esempio la largamente diffusa credenza negli spiriti<sup>484</sup>.

Il Kiswahili (o lingua Swahili) è innegabilmente, come enfatizzato da Sheriff, una lingua bantu<sup>485</sup>. Delle lingue bantu ha tenuto «il sistema grammaticale, basato sulla concordanza di aggettivi, pronomi e verbi coi sostantivi a cui si riferiscono, fatta per mezzo di affissi (prefissi, infissi e suffissi) che variano a seconda della classe di appartenenza del sostantivo»<sup>486</sup>.

Decisamente rilevante il numero di termini derivanti dall'arabo<sup>487</sup> – ma nel Kiswahili si trovano anche parole indiane e persiane.

«Lingua molto complessa e rigorosamente logica», il Kiswahili ha una storia lingua e importante: «le prime pergamene con poesie epiche, scritte in kiswahili arcaico con caratteri arabi, risalgono all'inizio del XVIII secolo»<sup>488</sup>.

Altrettanto importante è il suo presente: parlato in più Paesi da milioni di persone, lingua ufficiale di diversi Stati (e lingua nazionale in Tanzania e Kenia) il Kiswahili è diffuso sulla costa orientale dell'Africa orientale dalla Somalia al Mozambico e anche all'interno, fino al Congo – dove arrivò proprio grazie alle carovane che partivano da Zanzibar. Ed è il *Kiunguja*, la variante zanzibarina, il Kiswahili più classico e puro<sup>489</sup>.

## 4.2 L'arcipelago, oggi

“Io pensavo che avremmo avuto tutti delle belle case... credevo che, una volta ottenuta l'indipendenza, tutti noi avremmo vissuto in delle belle ville come quelle dei colonizzatori. Credevo che avremmo mangiato *pilau* ogni giorno”.

I suoi vicini ridevano.

“Questo è quello che pensiamo in molti”, rispose un giovane che non aveva capito bene.

“Indipendenza significa lavorare sodo. Quando i colonizzatori sono andati via, hanno fatto in modo di lasciarci in condizioni di povertà. Non dormiremo in regge principesche banchettando

---

<sup>482</sup> SHERIFF 1987; SHIVJI 2008, p. 5.

<sup>483</sup> HORTON, MIDDLETON, 2000, pp. 49-50; TRIMINGHAM, 1964.

<sup>484</sup> NURSE, SPEAR 1985; HORTON, MIDDLETON 2000.

<sup>485</sup> SHERIFF 2008, p. 296.

<sup>486</sup> MARTINI 2002, p. 6.

<sup>487</sup> A tal proposito, Sheriff parla (per altro citando il dato) di un 44% di parole del Kiswahili derivanti dall'arabo; Martini invece parla di un 27% di vocaboli che sarebbero prestiti arabi (SHERIFF 2008, MARTINI 2002).

<sup>488</sup> BERTONCINI 2005, p. 5.

<sup>489</sup> MARTINI 2002, pp. 7-8.

ogni giorno, al contrario, piuttosto che riposarci ci daremo da fare a costruire il Paese. Chi godrà dei risultati saranno le prossime generazioni”<sup>490</sup>.

#### 4.2.1 Il quadro economico

Per quanto l’economia zanzibarina negli ultimi anni sia cresciuta a ritmi sostenuti, la povertà nell’arcipelago resta ancora a livelli estremamente alti.

Il PIL cresce a tassi elevati, da diversi anni e cresce conseguentemente anche il PIL pro-capite, passato dai 284 mila scellini del 2003 ai 518 mila del 2007 (l’equivalente di 415\$).<sup>491</sup>

**Tabella 5 – Crescita del PIL**

ANNO	2002	2003	2004	2005	2006	2007
PIL	8,6 %	5,9%	6,5%	4,9%	6%	6,5%

**Fonte:** ZIFA 2009

L’inflazione si attesta su valori elevati e negli ultimi anni è cresciuta sensibilmente. Se nel 2007 è stata del 13,1%, nel 2008 ha superato il 20%. Inoltre l’aumento dei prezzi ha riguardato soprattutto il cibo (in particolare il riso importato e il pesce – due prodotti alla base della dieta locale). Le esportazioni sono legate fundamentalmente ai chiodi di garofano e alle alghe; le importazioni aumentano e aumenta anche il deficit della bilancia commerciale<sup>492</sup>.

L’aumento del PIL si traduce in una maggiore disponibilità monetaria ma non necessariamente in un miglioramento delle condizioni di vita. LHCR sottolinea che la crescita è nei dati, è teorica più che pratica: le condizioni di vita degli zanzibarini negli ultimi anni si sarebbero fatte più dure.

La povertà è estremamente diffusa e riguarda, su soglie diverse, gran parte della popolazione<sup>493</sup>. Lo stesso salario minimo nel settore governativo è di appena 60 mila scellini (poco più di 40\$), cifra insufficiente anche solo a coprire i costi del cibo necessario ad una singola persona.<sup>494</sup>

---

<sup>490</sup> *Separazione* di Said Ahmed Mohamed. *Separazione* (titolo originale *Utengano*) è un romanzo scritto nel 1980 da Said Ahmed Mohamed, autore zanzibarino (nato nel 1947 e cresciuto a Pemba). Il romanzo – come scrive la traduttrice Flavia Aiello Traore – è un’opera decisamente rilevante per almeno due motivi: lo stile linguistico (l’uso elaborato della lingua Swahili) e i temi trattati (*Separazione* è un ritratto critico e realistico della società zanzibarina post-rivoluzionaria).

<sup>491</sup> ZIFA 2009, p. 1; OCGS 2006.

<sup>492</sup> ZIFA 2009, p. 3.

<sup>493</sup> OCGS 2008.

<sup>494</sup> 60 mila scellini mensili equivalgono a 2 mila scellini al giorno. Per poter comprare lo stretto necessario si spendono almeno 5 mila scellini – LHCR prende in considerazione un paniere di beni essenziali (riso, pesce, zucchero, cherosene, legna da ardere). Solo per lo stretto necessario quindi servirebbe un salario di 150 mila scellini – cifra che comunque non basterebbe a coprire altre spese quali acqua, scuola, affitto etc. (LHCR 2009, p. 218).

La crescita demografica si mantiene alta, cresce la disoccupazione (soprattutto quella giovanile) e l'attività economica oggi più importante – il turismo – ha effetti contraddittori sulla condizione della popolazione locale.

Nel 2007, il terziario era il settore di gran lunga più importante del PIL zanzibarino (il 43,9%) seguito a lunga distanza dall'agricoltura<sup>495</sup>.

L'economia zanzibarina ha cambiato volto negli ultimi trent'anni per via di una progressiva liberalizzazione e dell'apertura ai mercati internazionali. Il cambiamento più significativo è stato sicuramente la crescita del turismo e il conseguente passaggio da un'economia basata sull'agricoltura ad un sistema economico ormai quasi dipendente dal turismo.

Sono le attività legate all'ecosistema marino le più rilevanti/significative: sul mare sono basate attività come il turismo e la coltivazione delle alghe, attività che producono reddito in termini monetari. Dal mare però dipendono anche altre attività che non necessariamente generano reddito in termini monetari ma che sono fondamentali per la sussistenza stessa dei locali: la pesca, in primis.

Le attività economiche direttamente basate sull'ecosistema marino contano per oltre il 30% del PIL<sup>496</sup> e per la sussistenza di una parte importante della popolazione, specialmente nelle comunità costiere. Il valore del mare non è quindi quantificabile in termini puramente economici ma è strategico. Da una gestione sostenibile del capitale naturale dell'arcipelago, in particolare dall'ecosistema marino e costiero, dipende il futuro di diverse attività (ad oggi ancora) fondamentali<sup>497</sup>.

Lo stretto rapporto tra uomo e ambiente, a Zanzibar, è un'evidenza.

Sarebbe riconducibile al turismo il 26% del PIL zanzibarino<sup>498</sup>. Gran parte della ricchezza prodotta dal settore non ricade però sulla popolazione locale che sembra non essere il primo e maggiore beneficiario.

Il modo in cui lo sviluppo turistico è stato condotto ha marginalizzato – o comunque non è stato in grado di coinvolgere – le comunità locali che invece hanno pagato e pagano le conseguenze negative dei cambiamenti indotti dal settore.

Il turismo è una voce importante del PIL ed una importante fonte di reddito per tanti zanzibarini. Affianco ad attività generatrici di reddito, restano però, come già accennato, diverse pratiche che non generano reddito – in termini monetari.

Turismo, pesca e coltivazione delle alghe sono le tre principali attività legate al mare e all'ecosistema marino. Mentre la pesca è un'attività tradizionale che solo recentemente (con lo sviluppo turistico e in generale con la liberalizzazione dei mercati) è diventata, per alcuni, generatrice di reddito, la coltivazione delle alghe e il turismo sono attività decisamente più recenti. La convivenza tra queste attività non è sempre facile; per quanto – teoricamente e con una gestione oculata delle risorse – una non escluda necessariamente le altre e viceversa, i

---

<sup>495</sup> ZIFA 2009, p. 1.

<sup>496</sup> LANGE 2008.

<sup>497</sup> La connessione e la dipendenza sono evidenti, come sottolineato anche da diversi autori (tra gli altri: LANGE 2008; GROOTENHUIS, LOPEZ 2003).

<sup>498</sup> LANGE 2008.

motivi di tensione e le preoccupazioni per il degrado crescente dell'ecosistema marino non mancano.

Sebbene il peso del turismo in termini macroeconomici superi di gran lunga quello delle altre attività legate al mare, dal punto di vista delle comunità locali questa grande differenza non è sempre evidente: i locali, come già detto, partecipano marginalmente ai profitti generati dal settore.

### *La pesca*

La **pesca** contribuisce per il 6% al PIL zanzibarino ma ha un peso decisamente più rilevante per la popolazione che dalla pesca trae sostentamento.<sup>499</sup> Nell'arcipelago, la pesca è quasi esclusivamente su piccola scala ed è un'attività che interessa soprattutto il mercato locale.

Per quanto a livello globale i pescatori siano generalmente tra i più poveri, a Zanzibar il reddito medio di un pescatore nel 2007 si attestava sui 765\$ pro-capite – decisamente superiore al reddito medio pro-capite (di 415\$). Ci sono comunque squilibri all'interno della categoria: il 22% dei pescatori per esempio non dispone di un'imbarcazione e pesca a piedi, lungo la costa (di questa categoria fanno parte soprattutto le donne).<sup>500</sup>

A causa dell'assenza di statistiche accurate e attendibili, è difficile stabilire come il reddito prodotto dalla pesca si distribuisca tra gli attori coinvolti. Uno studio di Coles, Lange e Jiddawi cerca di fare chiarezza, prendendo in considerazione i vari passaggi, dal pescatore al consumatore; lo studio analizza diverse attività: l'asta del pesce negli approdi e nei mercati di Stone Town; il commercio all'ingrosso (diversi consumatori e diversi hotel comprano il pesce in questo modo); la vendita al dettaglio nei mercati locali e nei principali mercati di Zanzibar Town; la lavorazione del pesce (primaria e secondaria)<sup>501</sup>.

Lo studio in questione mostra che sono le comunità locali a beneficiare di gran parte del reddito prodotto dalla pesca. A guadagnare poco sono i banditori (il pesce viene venduto all'asta), il primo anello nella catena della commercializzazione del pesce. Commercianti e grossisti ottengono compensi maggiori rispetto alla media; a guadagnare meno sono le persone coinvolte nella lavorazione del pesce. La pesca è un processo non particolarmente regolamentato o regolare: la contrattazione è la norma. Una serie di accordi tra il proprietario dell'imbarcazione, capitano ed equipaggio – parte del salario è spesso corrisposto in pesce. Una parte del lavoro è poi svolto dai familiari (la pesca, come molte attività economiche, è anche affare di famiglia) – il che rende comunque più difficile quantificare guadagni e distribuzione degli stessi.

Sono pochi i non zanzibarini coinvolti e i beneficiari sono prevalentemente locali. I mercati locali possono applicare delle tasse su chi vende – ma si tratta di denaro speso per la manutenzione del mercato stesso.

---

<sup>499</sup> OCGS 2006.

<sup>500</sup> LANGE 2008.

<sup>501</sup> COLES, LANGE, JIDDAWI; LANGE 2008.

Al Dipartimento della Pesca vanno corrisposte delle tasse (che variano a seconda delle dimensioni dell'imbarcazione e del motore) non particolarmente elevate per avere una licenza – la pesca artigianale però non prevede tassazione e, in generale, i pescatori operano in regime di libertà; non ci sono restrizioni. La pesca artigianale è comunque volta all'autoconsumo.

### ***La coltivazione delle alghe***

Introdotta alla fine degli anni '80, la coltivazione delle alghe era vista come un'importante attività generatrice di reddito per le comunità costiere, in particolare per le donne. Fondamentalmente destinata all'esportazione, la produzione è passata dalle 1.500 tonnellate del 1991 alle 8.485 tonnellate del 2007. Al contempo gli occupati nel settore sono passati dai 1.000 del '91, ai 16.206 del 2007.<sup>502</sup>

Nel totale del comparto agricolo, le alghe costituiscono solo l'1% della produzione ma contano per il 23% del reddito prodotto dal settore agricolo.<sup>503</sup>

Questo perché, se buona parte dell'agricoltura è volta alla sussistenza, la coltivazione delle alghe è decisamente rivolta all'esportazione – è quindi una fonte importante di valuta straniera per il Governo e di denaro contante per chi ci lavora. Il settore è poi rilevante per le donne – visto che a lavorarci sono soprattutto loro.

Le regole per la commercializzazione sono stabilite dal Governo e dalle compagnie esportatrici. Ad ogni compagnia viene assegnato un determinato villaggio nel quale reclutare manodopera; spetta alla compagnia fornire il necessario per la coltivazione e poi comprare tutta la produzione ad un prezzo fissato congiuntamente da governo e compagnie. È, ancora, responsabilità della compagnia occuparsi della formazione della manodopera. Ai coltivatori viene imposto – in cambio di competenze e della garanzia di un prezzo di mercato – di non cercare altri acquirenti ma di vendere alla compagnia di riferimento.

Il settore è quindi monopolizzato da poche compagnie – che devono comunque reggere la forte competizione straniera (asiatica, in particolare).

La fetta del mercato mondiale detenuta dalla produzione zanzibarina è decisamente limitata il che significa che i prezzi a livello mondiale si stabiliscono altrove. La produttività (del lavoro) anche in questo settore è decisamente bassa, soprattutto rispetto ai livelli dei concorrenti. Nel 2007, più del 60% degli impiegati del settore ha guadagnato meno di 60\$; il 25% ha guadagno meno di 6\$ (durante tutto il corso dell'anno) e solo il 6% degli addetti ha guadagnato almeno 148\$.

Il prezzo pagato ai coltivatori è cresciuto ma non quanto l'inflazione – il ché ha spinto il Governo, nel 2006, a rivedere al rialzo il prezzo minimo al quale il coltivatore deve vendere il prodotto. È inoltre decaduto l'obbligo di vendere solo alla compagnia che si impegna a formare i lavoratori e a fornire il necessario per la coltivazione.

L'azione era evidentemente volta ad stimolare la concorrenza a favore dei coltivatori – ma il settore è comunque sottoposto a tensioni esterne. Le compagnie esportatrici risentono di infrastrutture inefficienti (strade e trasporti, in primis), della bassa produttività e delle quantità

---

<sup>502</sup> SEN S. 1991; JIDDAWI, KHATIB 2007; OCGS 2008.

<sup>503</sup> I dati si riferiscono al 2007 (OCGS 2008).

comunque limitate del raccolto. Inoltre la competizione globale è alta e i margini di profitto bassi.

Stando al lavoro di ricerca fatto da Lange e Jiddawi, a fronte di guadagni decisamente risibili degli impiegati (per i quali infatti la coltivazione delle alghe è un'attività secondaria), il Governo nel 2007 ha incassato 46.129\$ in tasse: le esportazioni sono infatti tassate all'1% (o al 3% del guadagno generato). I coltivatori guadagnano poco, così – apparentemente – le compagnie esportatrici; il Governo ha invece un tornaconto (praticamente a costo zero).

### ***Produttività del lavoro e tessuto imprenditoriale***

La produttività del lavoro è generalmente bassa e – dato rilevante e con implicazioni e conseguenze importanti – nettamente inferiore a quella del resto della Tanzania. Mentre nella parte continentale del Paese, il valore aggiunto per lavoratore è di duemila dollari, nell'arcipelago tale valore si attesta intorno ai mille dollari.<sup>504</sup> È lo stesso tessuto industriale ed imprenditoriale ad essere profondamente diverso: nell'arcipelago le imprese sono prevalentemente di piccole e medie dimensioni.

Un censimento del settore nel 2001 registrava che il 79% delle imprese zanzibarine aveva in media meno di 20 impiegati ciascuna. I consorzi, le cooperative o comunque delle forme associative sono poco diffuse e diverse imprese operano nel settore informale: non sono registrate e formalmente non risultano.<sup>505</sup>

Una ricerca del 2004 della Banca Mondiale metteva a confronto un campione di imprese di Zanzibar, Dar es-Salaam e del resto della Tanzania<sup>506</sup>, in termini di numero di addetti, per studiarne la dimensione.

Da tale ricerca emergeva che il 54% delle imprese zanzibarine aveva tra i 10 e i 49 impiegati – contro il 49% delle imprese della Tanzania e il 37% di quelle di Dar es-Salaam.

Solo l'11% delle imprese zanzibarine prese in esame aveva tra i 50 e i 99 addetti, la metà rispetto alle imprese di Dar es Salaam. Nessuna impresa operante nell'arcipelago risultava avere più di 100 addetti (tabella 6).<sup>507</sup>

---

<sup>504</sup> ZIFA 2009, p. 29.

<sup>505</sup> *Ivi*, p. 31.

<sup>506</sup> 40 imprese per Zanzibar, 112 a Dar es-Salaam e 143 nel resto della Tanzania continentale.

<sup>507</sup> I risultati della *Investment climate surveys for Zanzibar and mainland Tanzania* della Banca Mondiale del 2004 sono riportati sinteticamente in ZIFA 2009, p. 33.

**Tabella 6 – Dimensioni delle imprese in Tanzania**

NUMERO DI DIPENDENTI	ZANZIBAR	DAR ES SALAAM	TANZANIA (ALTRO)
<b>1 – 9</b>	34%	14%	10%
<b>10 – 49</b>	54%	37%	49%
<b>50 – 99</b>	11%	22%	14%
<b>100 – 499</b>	0%	20%	23%
<b>OLTRE 500</b>	0%	7%	4%

*Fonte:* World Bank Investment climatic Survey, 2004

Un'inchiesta del 2006 della Banca della Tanzania rilevava che la stragrande maggioranza degli impiegati era di sesso maschile (l'81%, oltre 172 mila persone) e solo il 19% della forza lavoro era composta da donne.<sup>508</sup>

Lo sviluppo del tessuto imprenditoriale è un tema importante che ritorna anche nelle strategie governative: non a caso, sono state varate diverse iniziative legislative. Tra le più rilevanti, la *SME's Development Policy* – Politica di Sviluppo delle PMI – del 2006.

Le opportunità per le PMI non mancherebbero affatto: lo sviluppo del turismo ha infatti creato una domanda importante di beni e servizi che al momento viene soddisfatta ricorrendo ad importazioni.

Al momento, il settore delle PMI è fondamentalmente poco sviluppato e non soddisfa il mercato interno. I motivi alla base sono numerosi e diversi. Pesano sicuramente i bassi livelli di istruzione e formazione. L'appoggio istituzionale va raramente oltre le dichiarazioni di intenti e l'azione istituzionale risulta quindi decisamente poco incisiva. Lo spirito imprenditoriale non è diffuso (o stimolato); come osserva la ZIFA, si tende a copiare.<sup>509</sup> C'è poca innovazione e anche sul fronte della qualità e della credibilità (in termini, per esempio, di puntualità nelle consegne) le carenze sono tante.

Molte imprese non sono registrate e non operano quindi nel settore formale. Il passaggio dall'informale al formale è reso difficoltoso anche dalla burocrazia che spesso i locali non sono in grado di affrontare. Un'altra criticità è sicuramente costituita dall'accesso al credito. Le istituzioni finanziarie sono poche e poco diversificate e spesso i locali, comunque, non hanno i mezzi anche solo per approcciarsi al tema.

Le PMI zanzibarine potrebbero inserirsi nell'indotto creato dal turismo – ciò che il settore richiede e consuma – ma anche il mercato interno sarebbe uno sbocco importante, tanto per il presente quanto per il futuro: la popolazione, del resto, continua a crescere.

<sup>508</sup> Bank of Tanzania, Zanzibar Branch, *SME's Survey 2006*, ripreso da ZIFA 2009, p. 32.

<sup>509</sup> *Ivi*, p. 34.



Spesso, come sottolinea ancora il rapporto della ZIFA, i produttori locali non rispettano i tempi di consegna e sono poco affidabili in termini di quantità e di qualità del prodotto richiesto – il che spinge le stesse autorità locali a ricorrere a prodotti importati.<sup>510</sup>

#### 4.2.2 Diffusione e prevenzione di HIV e AIDS

Come in molti Paesi africani, anche a Zanzibar la lotta all'HIV è prioritaria.

Il Governo è intervenuto con diversi sforzi legislativi. Tra i più recenti, l'istituzione nel 2002 di una Commissione ad hoc, la ZAC (*Zanzibar AIDS Commission*). È stato poi creato un programma apposito, lo ZACP (*Zanzibar AIDS Control Programme*), e nel 2007 è stata la volta della *Zanzibar National Policy on HIV/AIDS* – uno strumento ideato per fare da cornice agli interventi nel settore, coordinando la lotta alla malattia a livello nazionale.

Anche in questo campo, statistiche e analisi non sono sufficienti e la dimensione reale del problema non è nota. Ci sono comunque dei dati a disposizione che raccontano il fenomeno qualitativamente e delle stime che cercano di quantificare l'estensione di virus e malattia.

Un report dello ZACP del 2006 riporta i risultati di una ricerca condotta sull'isola tra il gennaio e il settembre di quello stesso anno. Sono state sottoposte ad analisi del sangue 8.625 persone e 415 sono risultate positive all'HIV. Si tratta del 4,8% del totale. L'anno precedente erano state sottoposte al test 13.813 persone e il 5,27% (pari a 729 persone) era risultato positivo. Per quanto in leggero calo, il dato non può essere assunto come prova di una diminuzione del numero delle infezioni ma dà comunque una misura del fenomeno e sembra testimoniare a favore di una diffusione del fenomeno limitata, circoscritta e non in crescita.<sup>511</sup>

La ZAC nel 2008 ha diffuso i risultati di una ricerca che indaga sulla diffusione della malattia per categorie lavorative nell'isola di Unguja. Per quanto – ancora una volta – non significativa dal punto di vista quantitativo, la ricerca presenta comunque dei dati interessanti.

**Tabella 7** – Sieropositività per settore – una ricerca qualitativa<sup>512</sup>

	TESTATI	POSITIVI	%
BUSINESSPEOPLE	799	45	5,6
MEN IN UNIFORM	32	4	<b>12,5</b>
FARMERS	765	64	8,4
DRIVERS	141	8	5,7
FISHERMEN	245	9	3,7
HOTEL STAFF	146	15	<b>10,3</b>
STUDENTS	309	6	1,9
TEACHERS	207	3	1,4
HEALTH WORKERS	60	7	<b>11,6</b>

<sup>510</sup> *Ivi*, p. 38.

<sup>511</sup> LHCR 2007, p.176.

<sup>512</sup> LHCR 2009, p. 210.

Tra le diverse categorie sottoposte al test, sembrerebbero più esposti al contagio gli “uomini in uniforme”, gli operatori sanitari e chi lavora negli hotel. Insegnanti, studenti e pescatori risultano i meno esposti – ma è plausibile pensare che le cause siano diverse.

L’impegno del Governo cresce, anche in termini economici. La spesa in prevenzione e cura conta per il 37% di quanto speso in sanità.<sup>513</sup> Il grosso dei finanziamenti destinati alla prevenzione della malattia e alla cura dei malati viene però da donatori esterni. Nel 2007/2008 l’aiuto esterno contava per il 92% del totale investito<sup>514</sup>. Il fatto che gran parte dei finanziamenti provengano dall’esterno – più precisamente da 5 donatori – rende difficile per le autorità locali pianificare strategie di lungo termine in quanto non si conosce con largo anticipo l’esatto ammontare degli aiuti che verranno stanziati in futuro. È una conseguenza tipica del cosiddetto effetto dipendenza: quando l’aiuto esterno diventa fondamentale e un settore chiave come la sanità funziona grazie agli aiuti internazionali, le autorità locali si trovano nella difficile condizione di dipendere da tali finanziamenti ma di non sapere per quanto ne potranno disporre. Le priorità del donatore potrebbero cambiare, la stessa disponibilità finanziaria del donatore potrebbe mutare; il beneficiario è quindi spesso impossibilitato a ideare strategie di lungo termine.

La disponibilità economica però è solo uno dei tanti problemi legati ad HIV e AIDS a Zanzibar.

La conoscenza della malattia tra gli zanzibarini è ancora insufficiente. Una delle maggiori criticità è sicuramente la stigmatizzazione sociale: per vergogna o paura di esporsi non ci si sottopone al test e i malati rischiano la marginalizzazione. Tutto ciò evidentemente rischia di portare ad un aumento della diffusione del virus e rende più problematica tanto la prevenzione quanto la condizione dei malati.

In tanti non si sottopongono al test volontariamente e anche per chi viene trovato positivo non è automatico sottoporsi alle cure anti retro virali – per quanto la disponibilità di tali cure appaia adeguata e l’accesso non problematico. Soprattutto chi vive in zone rurali (ovvero la maggioranza della popolazione) tende a nascondere l’eventuale contrazione del virus. Paura, marginalizzazione, ostracismo e stigma: le conseguenze da un punto di vista sociale hanno un peso rilevante. Senza dimenticare che l’HIV si trasmette principalmente per via sessuale il che lo rende un virus decisamente lontano dalla condotta sessuale “prescritta” dalla morale musulmana.

Una critica legittimamente mossa al Governo – per esempio dalla LHCR – è quella di non essere abbastanza incisivo nel rimuovere alcune ragioni che stanno alla base della diffusione del virus. Nonostante i precedentemente citati sforzi legislativi, rimangono dei punti oscuri sul quale sarebbe importante intervenire con chiarezza e determinazione. Gli esempi non mancano.

La ZAC qualche anno fa ha pubblicato un opuscolo informativo sull’HIV rivolto agli studenti delle scuole pubbliche e delle madrase (le scuole coraniche). In tale opuscolo trovano

---

<sup>513</sup> Nel periodo in questione, si è speso 4,92\$ pro-capite in prevenzione e cura di HIV/AIDS (ZIFA 2009, p. 14).

<sup>514</sup> Nel 2006/2007 è arrivato dai donatori il 96% dei finanziamenti (*Ivi*, p. 14).

spazio alcuni versi del Corano ma non compare una sola parola sull'importanza del preservativo come mezzo di prevenzione.<sup>515</sup>

Il Penal Act del 2004 tratta, nella parte XV, di offese contro la moralità occupandosi, tra le altre cose, di stupro. A tal proposito, prevede che se il marito costringe la moglie ad avere rapporti sessuali ricorrendo alla violenza, tale atto non può definirsi stupro a meno che le due parti non siano legalmente separate – e quindi non siano più marito e moglie. Se la moglie si rifiuta, perché – per esempio – sospetta che il marito abbia contratto l'HIV, quest'ultimo – fondamentalmente – è libero di legarla e prenderla con la violenza: non sta commettendo nessun crimine.<sup>516</sup>

È evidente che una disposizione del genere, oltre ad essere mortificante e vergognosa nei confronti delle donne, ha un effetto tutt'altro che deterrente sui potenziali stupratori – e l'HIV si trasmette soprattutto sessualmente.

Sempre nello stesso documento, si parla di discriminazione nel mondo del lavoro e, non ammesso e non concesso che l'intenzione fosse quella di condannarla e proibirla, in realtà la si è resa discrezionale: «No employer may discriminate, directly or indirectly against an employee, in any ground including race, gender, colour, religion, social origin, national extraction, political opinion, marital status, pregnancy, disability, HIV/AIDS status real or perceived»<sup>517</sup>.

#### 4.3 La scoperta del turismo

È solo all'inizio degli anni '70 che viene permesso ai turisti di visitare Zanzibar. La prima struttura ricettiva costruita nell'arcipelago fu il Bwawani Hotel, nel 1974.<sup>518</sup>

L'idea che le risorse naturali andassero valorizzate in chiave turistica si era fatta strada anche dall'altra parte del mare, nella Tanzania continentale. A partire dagli anni '70, i governanti cominciarono a guardare alle ricchezze naturalistiche del Paese con altri occhi. Del resto è nel corso di questo decennio che l'Africa si apre al turismo e che il turismo si apre all'Africa; in Tanzania, i due fenomeni sembrano trovare velocemente applicazione concreta.<sup>519</sup> Si fa chiara da subito la necessità di infrastrutture adeguate allo sviluppo del settore; il Paese è povero e quindi è indispensabile cercare di attirare investimenti stranieri.

Il turismo muove i primi passi; si punta al turismo nei grandi Parchi Nazionali, il Serengeti in primis. Problemi strutturali rallentano il processo di sviluppo del settore e le contingenze politiche degli anni '80 lo inibiscono. Se nel 1975 i turisti internazionali erano stati 178 mila, dieci anni dopo erano meno di 70 mila.

Qualcosa comunque è cambiato e il settore ha mosso i suoi primi passi, tanto nella Tanzania continentale quanto a Zanzibar.

---

<sup>515</sup> LHCR 2007, p. 177.

<sup>516</sup> LHCR 2009, p. 211.

<sup>517</sup> Section 10 del Penal Act del 2004, LHCR 2009, p. 211 – il grassetto sottolineato è di chi scrive.

<sup>518</sup> MUSTELIN 2007, p. 37.

<sup>519</sup> WESTPHAL 2008, p. 51.

Anche nell'arcipelago, negli anni '80, il turismo internazionale viene identificato come possibile settore trainante dello sviluppo locale.

Il primo piano di sviluppo turistico viene scritto a Madrid – nel 1983 – da UNDP, OMT e consulenti esterni: è lo *Zanzibar Development Plan*, il primo documento ufficiale che sottolinea il ruolo strategico che il settore potrebbe ricoprire nello sviluppo economico.

Si tratta di inventare un'industria ex novo perché manca tutto, comprese le istituzioni governative che dovranno regolarlo.

Per quanto la classe dirigente locale si mostri aperta verso il turismo, lo sviluppo del settore è legato all'iniziativa straniera, tanto a livello teorico – la pianificazione dello sviluppo dell'industria – quanto a livello pratico.

I primi investitori privati arrivano, accolti a braccia aperte dai governanti e incoraggiati dalla progressiva liberalizzazione dell'economia. Il governo zanzibarino non lavora nel campo della regolamentazione e anche legiferando, non implementa le politiche adottate – lasciando quindi ad attori esterni la libertà di disporre dello spazio come vogliono. Sono forze esterne a ridisegnare il territorio, disponendone a proprio piacimento.<sup>520</sup>

La mancanza di pianificazione e la partecipazione marginale delle istituzioni locali sono due elementi che resteranno costanti nel corso dello sviluppo del settore.

Del 1993 è il *Tourism Zoning Plan*, un piano che stabilisce in quale aree il turismo può svilupparsi. Tale piano precede di due anni il più generale *Piano nazionale per l'uso della terra*, del 1995; entrambi sviluppati con l'ausilio della cooperazione finlandese.

Il turismo, lasciato agli investitori stranieri, rischia di consumare il territorio, di svilupparsi senza limiti – senza regolamentazione e pianificazione è impensabile che il settore trovi in sé stesso il modo per limitarsi e autoregolarsi.

In pochi anni sono sorti numerosi stabilimenti turistici; le strutture ricettive si sono moltiplicate, senza limiti e senza un piano che regoli lo sviluppo del settore. La questione della terra diventa prioritaria. Il piano del 1995 è frutto di tale necessità. Purtroppo il documento contiene solo indicazioni generali e non fornisce piani dettagliati che regolino lo sviluppo turistico o che prestino la dovuta attenzione alle esigenze dei villaggi costieri.

Nel 1995 si contano a Zanzibar già 150 tra lodges e hotel.<sup>521</sup>

La crescita, del resto, è anche conseguente allo sviluppo dell'industria turistica tanto a livello mondiale quanto a livello continentale. Nel 1993 visitano la Tanzania 230 mila turisti; il settore è tornato a crescere e sembra aver imboccato la via dello sviluppo.

Il turismo balneare, soprattutto negli anni '90, conosce una stagione di forte sviluppo nel vicino Kenia: crescono e si affermano nel giro di pochi anni destinazioni come Mombasa, Malindi e Diani. Anche Zanzibar segue la scia.

In una prima fase però nelle destinazioni balneari si arriva per completare un viaggio nei grandi Parchi keniani o tanzaniani: Malindi o Zanzibar sono complementari al Masai Mara o

---

<sup>520</sup> RUTHERFOORD 1992, p. 68.

<sup>521</sup> CHACHAGE 1998, p. 23.

al Serengeti.<sup>522</sup> Col tempo però l'offerta balneare riesce a trovare il suo spazio e, al di là delle formule integrate, cresce.

L'industria turistica mostra presto agli zanzibarini entrambe le sue facce: da un lato, lo sviluppo, la ricchezza, il lusso – rappresentati tanto dall'estetica del settore quanto, agli occhi dei locali, dai turisti occidentali. Dall'altro, la sua forza distruttiva: un forte impatto ambientale, l'aumento dei rifiuti, il degrado marino; i conflitti sociali, la frattura generazionale tra padri e figli, tradizione e modernità. Pratiche antiche che diventano simbolo di sottosviluppo; nuove professioni decisamente più allettanti, pulite e occidentali, nelle quali però si è dipendenti e non più indipendenti.

Si manifesta presto anche la volatilità del settore: nel 2001 gli arrivi crollano di oltre il 20%, a causa delle preoccupazioni degli operatori turistici legate a turbolenze politiche (registratesi nel gennaio di quell'anno) e, solo parzialmente, ai fatti dell'11 settembre.

Nel giro di pochi anni, l'isola (perché la Zanzibar turistica è Unguja) conosce l'ennesimo, drammatico e intenso cambiamento della sua storia.

La crescita è rapida: si passa dai 19.368 arrivi del 1985 – quando inizia la promozione del turismo da parte del governo – ai circa 220 mila del 2007 (figura 1)<sup>523</sup>. La capacità degli alberghi cresce di conseguenza: dai 550 posti letto del 1985, ai 9.430 del 2007. Lo sviluppo riguarda principalmente le zone costiere: nel 2007, oltre l'80% dei posti letto (7.640) si trovavano sulla costa (contro i 50 del 1985).<sup>524</sup>

Il turismo cresce ma a beneficiare della ricchezza prodotta non sono i locali. Le condizioni di vita degli zanzibarini, paradossalmente, sembrano farsi più dure.

Lo stesso *Master Plan* del 2003 – documento strategico redatto per assistere il Governo di Zanzibar nella gestione del turismo nell'arcipelago e reindirizzare lo sviluppo del settore fino al 2013 – prende atto del fatto che il turismo espresso dall'isola non stia affatto rispondendo alle aspettative dei diversi portatori di interesse. Dopo neppure due decenni è già forte e chiara la necessità di cambiare indirizzo e di volgere verso soluzioni decisamente più sostenibili e strategie di lungo termine.

Nelle intenzioni del Governo, Zanzibar doveva diventare una destinazione esclusiva, arrivando a segmenti elevati in termini di qualità e di domanda – una destinazione esclusiva ed elitaria per un turismo selezionato e di alta qualità, in grado di competere con altre destinazioni dell'Oceano Indiano, rinomate ed affermate.

Inesperienza, mal governo, corruzione e improvvisazione: lo sviluppo turistico dell'isola è un film a cui manca il regista e la cui trama sembra ricalcare quella di film già visti.

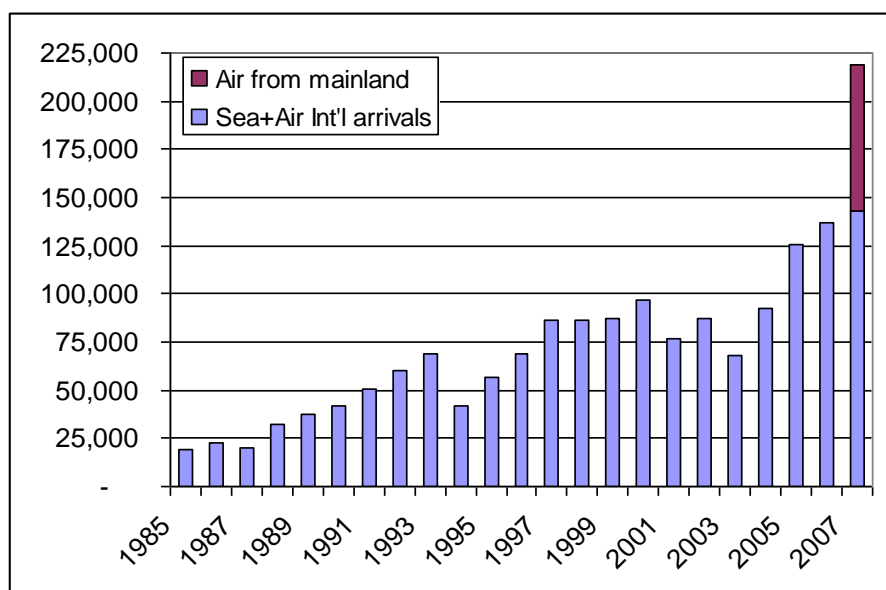
---

<sup>522</sup> WESTPHAL 2008, p. 52.

<sup>523</sup> Il dato del 2007 è frutto di uno studio condotto da Jiddawi e Lange (JIDDAWI, LANGE 2009). La questione dei dati quantitativi raccolti e messi a disposizione dalle istituzioni è trattata nel prossimo paragrafo.

<sup>524</sup> Il numero di posti letto continua a crescere (osservazione diretta; LANGE 2008, p. 5).

**Figura 1.** Flussi di turisti in entrata a Zanzibar, dal 1985 al 2007<sup>525</sup>



Fonte: LANGE 2008

## 4.4 Turismo oggi a Zanzibar

### 4.4.1 La taglia reale del fenomeno

Stando ai dati ufficiali forniti dal Governo, nel 2007 avrebbero visitato l'arcipelago 143.283 turisti. È questo il dato ufficiale fornito dalla locale *Commission for Tourism*<sup>526</sup>; un dato assolutamente parziale e incompleto. Il dato sottostima il fenomeno. La rilevazione statistica condotta dalle istituzioni locali presenta infatti diverse carenze: il nodo cruciale sta nel modo in cui vengono raccolti i dati. Fondamentalmente sfuggono alle statistiche tutti quei turisti che raggiungono l'arcipelago per via aerea dalla Tanzania continentale. Zanzibar ha due punti di entrata: porto e aeroporto. Mentre nel primo, l'ufficio immigrazione registra ogni turista straniero, per chi arriva in aereo la procedura è diversa: si registra infatti solo chi arriva nell'isola direttamente dall'estero. Chi arriva dalla Tanzania continentale ha già ottenuto un visto e non ha bisogno di registrarsi all'ufficio immigrazione. Di conseguenza, questa parte – rilevante – del flusso turistico non compare nei dati ufficiali.

Si tratta di un'omissione significativa in quanto un numero elevato di turisti sceglie Zanzibar come tappa finale di un viaggio più lungo e con più destinazioni e quindi non arriva direttamente, dall'estero, nell'arcipelago<sup>527</sup>.

<sup>525</sup> I "Turisti mancanti" sono quelli che arrivano con compagnie aeree dalla Tanzania continentale e che non sono inclusi nelle statistiche ufficiali, come spiegato successivamente. Le stime sui dati precedenti al 2007 non sono disponibili (LANGE 2008).

<sup>526</sup> Il dato è stato reperito durante la Conferenza *Tourism and Poverty* organizzata da ACRA all'interno del PPT; ma è citato in più documenti. Tra gli altri: ELIAS 2009; BISHOP 2009; LANGE 2008.

<sup>527</sup> La formula "Safari + Zanzibar", per esempio, è comune e diffusa, tanto tra i turisti indipendenti quanto tra i turisti che scelgono il pacchetto "All inclusive".

Le implicazioni di tale mancanza sono diverse e rilevanti e non solo, evidentemente, per chi studia il fenomeno.

I turisti “mancanti”, quelli che sfuggono alle statistiche, nel 2007 sarebbero stati – secondo una ricerca condotta da Jiddawi e Lange – oltre 75 mila<sup>528</sup>, il che significa che, in quell’anno, il numero di turisti internazionali che hanno visitato l’arcipelago sarebbe maggiore del 53% rispetto a quanto rilevato dalle statistiche ufficiali: si parla infatti di quasi 220 mila arrivi<sup>529</sup>.

La ricerca di Jiddawi e Lange è estremamente utile per capire la taglia reale del turismo zanzibarino. La trattazione che segue ne è una sintesi; la scelta di questa come fonte principale è arrivata dopo aver passato in rassegna i dati ufficiali e averne appurato l’incompletezza. Un incontro con la Professoressa Lange e il racconto della sua ricerca hanno convinto chi scrive della qualità dei dati in questione. Del resto, non esistono ad oggi dati più completi e la ricerca condotta da Jiddawi e Lange ha colmato un vuoto importante<sup>530</sup>.

Jiddawi e Lange individuano 4 categorie di turismo, distinte in base all’impatto economico e alla relazione con le comunità locali<sup>531</sup>:

1. *All-inclusive package tourism*. La classica formula del pacchetto turistico tutto incluso. Le strutture sono generalmente di proprietà straniera (fondamentalmente europea) per un’offerta pensata e riservata a turisti stranieri. La spesa media per turista è di circa 123 \$ al giorno. L’interazione con i locali non è prioritaria così come non lo è la riduzione al minimo dell’impatto ambientale.
2. *Large-scale, up-market tourism*. Turismo di larga scala e di alta qualità. Grandi hotel, stranieri, sia per turisti indipendenti che per turisti da pacchetto. La spesa media pro-capite si aggira sui 173 \$ al giorno e gli impatti sull’economia locale e sull’ambiente variano: alcuni di questi hotel sono più attenti alle esigenze locali (sia in termini di ritorno economico che di rispetto dell’ambiente), altri meno.
3. *Small-scale, up-market tourism*. Turismo più elitario, con numeri ridotti e turisti che spendono cifre elevate (un segmento elevato dell’offerta, in termini economici e qualitativi). Questo tipo di turista arriva a spendere una media di 225 \$ al giorno. Le strutture in questione tengono conto dell’impatto ambientale della propria attività e cercano di mitigarlo. Allo stesso modo impiegano manodopera del posto e si impegnano per migliorare le condizioni di vita delle comunità locali.
4. *Budget e Mid-range tourism*. I “*Budget tourists*” sono viaggiatori indipendenti che si affidano a strutture a basso costo di proprietà locale che impiegano personale del luogo. Del segmento *Mid-range* invece fanno parte turisti, sia indipendenti che da pacchetto, con

---

<sup>528</sup> La stima è il risultato di una ricerca condotta tra le 5 maggiori linee aeree che coprono le diverse tratte tra l’arcipelago e la terra ferma. Come turisti internazionali vengono identificati i viaggiatori che hanno acquistato un biglietto con tariffa per non residenti e quelli che hanno pagato in dollari americani piuttosto che in valuta locale (LANGE 2008).

<sup>529</sup> Per l’esattezza, nel 2007 i turisti mancanti sarebbero 75.764. In totale quindi i turisti sarebbero 219.048. Il dato è riproposto ed esplorato in seguito (LANGE 2008; JIDDAWI, LANGE 2009).

<sup>530</sup> Un’altra ricerca, commissionata da ZATI (*Zanzibar Association for Tourism Investors*), arriva a dei dati simili a quelli di Jiddawi e Lange. In tale ricerca si parla, sempre per il 2007, di 220 mila arrivi, intendendo persone che hanno soggiornato in strutture turistiche (BISHOP 2009).

<sup>531</sup> La categorizzazione prende quindi in considerazione il genere di struttura ricettiva, la spesa media del turista, la nazionalità del proprietario della struttura e gli impatti dell’attività sull’ambiente e sulla società locale.

un budget leggermente più elevato (i *Budget* spendono in media sui 77\$ al giorno, i *Mid-range* sui 118\$). Le strutture ricettive anche in questo caso sono di proprietà locale, il che fa in modo che i benefici economici – per l’economia locale – siano relativamente elevati e maggiori rispetto ad altri tipi di turismo.

Il 45% del flusso turistico è costituito da turisti *Budget* e *Mid-range* che spendono cifre contenute (87\$ a testa al giorno) e la cui permanenza media nell’arcipelago è di 6 giorni e mezzo. Il 48% dei turisti è compreso nelle prime due categorie (*All-inclusive* e *Large Scale*) e la proprietà delle strutture che li ospitano è generalmente straniera.

**Tabella 8** – Turismo a Zanzibar nel 2007

	ALL- INCLUSIVE	LARGE- SCALE	SMALL- SCALE	MID- RANGE & BUDGET	TOTALE
NUMERO DI TURISTI	44.410	60.463	16.077	98.098	<b>219.048</b>
PERCENTUALE SUL TOTALE	20%	28%	7%	45%	100%
DURATA MEDIA DEL SOGGIORNO	8.4	6.0	6.0	6.6	<b>6.8</b>
SPESA MEDIA GIORNALIERA PER PERSONA – US \$	123,27	172,84	225,47	87,83	<b>124,97</b>
SPESA MEDIA TOTALE, IN MIGLIAIA DI US\$	46.164	62.598	21.692	54.476	184.930
PERCENTUALE SULLE SPESE TOTALI	25%	34%	12%	29%	100%

**Fonte:** LANGE 2008; JIDDAWI, LANGE 2009

#### **4.4.2 Gli impatti del turismo**

Lo sviluppo turistico ha avuto sull’arcipelago un impatto significativo, sotto diversi punti di vista. La struttura economica è cambiata, sono apparsi nuovi lavori e nuove fonti di reddito. Nuove opportunità occupazionali hanno modificato tanto l’economia quanto le dinamiche sociali e hanno alimentato flussi migratori. Lo spazio è stato letteralmente ridisegnato, la geografia è cambiata. Le importanti somme di denaro generate dal settore hanno messo in luce dinamiche note e diffuse come la corruzione e il malgoverno. Non è mancato un impatto forte sui costumi e anche sulla cultura e sull’identità, secondo alcuni assediati e messe in pericolo dal potere omologante dell’occidentalizzazione e dal denaro. Sul legame tra turismo e cultura – tema estremamente rilevante – si torna in seguito, in sede di conclusioni.



### ***Gli impatti economici ed occupazionali***

Nel 2007 i turisti hanno speso a Zanzibar quasi 185 milioni di dollari.<sup>532</sup> Attenendosi ai dati raccolti ed elaborati da Jiddawi e Lange, è il segmento *Large Scale, up-market* il più rilevante da un punto di vista strettamente economico: da solo conta per il 34% di quanto speso dai turisti nell'arcipelago. I turisti che spendono meno (quelli *Budget* e *Mid-range*), nonostante costituiscano il 45% degli arrivi, contribuiscono solamente per il 29% alla spesa totale dei turisti a Zanzibar. Il segmento più elevato dell'offerta – ovvero i turisti che spendono somme maggiori di denaro – costituisce solo il 7% dei visitatori.

Distinto da quanto speso dai turisti nell'arcipelago è il contributo del turismo al PIL zanzibarino. Tale contributo è calcolato facendo una stima del valore aggiunto generato da ogni industria che produce beni e servizi acquistati dai turisti. Seguendo tale criterio, Jiddawi e Lange stimano che il turismo contribuisca per il 26% al PIL zanzibarino – si parla di circa 120 milioni di dollari.<sup>533</sup>

Di questo 26%, appena l'8% è prodotto dai due segmenti più bassi (*Mid-range* e *Budget*): il 45% dei turisti ha quindi un impatto importante ma non particolarmente significativo sul PIL. Prevedibilmente, i segmenti più rilevanti da un punto di vista strettamente macroeconomico sono quelli più elevati: *Large Scale* e *All-inclusive* che insieme contano per il 15% del PIL zanzibarino (Tabella 9).

**Tabella 9 – PIL prodotto dal turismo**

	<b>ALL- INCLUSIVE</b>	<b>LARGE-SCALE</b>	<b>SMALL-SCALE</b>	<b>MID-RANGE &amp; BUDGET</b>	<b>TOTAL</b>
<b>PIL PRODOTTO DAL TURISMO</b>	30.655	43.015	11.934	34.032	<b>119.636</b>
<b>CONTRIBUTO AL PIL TOTALE</b>	6%	9%	3%	8%	<b>26%</b>

**Fonte:** LANGE 2008

Il fatto che però a contare maggiormente per il PIL siano i segmenti dell'offerta più elevati, non significa che siano questi stessi segmenti quelli che producono maggiori vantaggi e benefici per le comunità locali.

La distribuzione dei benefici economici tra i diversi portatori di interesse e le diverse fasce della popolazione è un aspetto fondamentale nello studio del fenomeno.

Statistiche e analisi governative volte a determinare l'impatto economico del fenomeno sull'economia nazionale in termini di distribuzione della ricchezza sono decisamente insufficienti o carenti. E questo nonostante il turismo sia un settore chiave dell'economia

<sup>532</sup> Il dato però non include le spese di trasporto verso l'isola, le commissioni pagate agli operatori turistici sui pacchetti e sulle prenotazioni degli alberghi; così come non include altre voci che non riguardano esclusivamente l'economia zanzibarina (LANGE 2008).

<sup>533</sup> *Ibidem*.

dell'arcipelago e nonostante sia chiaro, tanto a livello istituzionale quanto ormai a livello di opinione pubblica, che il settore offre importanti possibilità di ritorni economici.

Tale mancanza è tanto più grave se si pensa che obiettivo primario del Governo zanzibarino è la riduzione della povertà: è evidentemente molto difficile ridurla se l'impatto dell'attività generatrice di reddito più rilevante non è noto.

Ancora una volta, Jiddawi e Lange cercano di quantificare in che misura i benefici economici prodotti dal turismo ricadono sulle comunità locali.

Complessivamente, agli zanzibarini resta il 47% della ricchezza prodotta dal turismo ma buona parte di tale ricchezza va al Governo sotto forma di tasse (15%) e a zanzibarini esterni alle comunità (12%). Alle comunità locali di conseguenza resta giusto il 20% (del totale). Il grosso quindi (il 53%) dei guadagni del turismo va a non-zanzibarini. Tale percentuale, evidentemente, varia a seconda della tipologia di turismo presa in considerazione.

I benefici maggiori alle comunità locali provengono dai segmenti più bassi – *Budget* e *Mid-range tourism* – che, come visto, rappresentano il grosso del flusso turistico (il 45%) ma non producono ricavi particolarmente elevati (29% della spesa totale dei turisti e 8% del PIL).

L'87% degli introiti prodotti da questa categoria va direttamente agli zanzibarini, ma solo il 54% alle comunità locali – è comunque un dato ben al di sopra della media generale.

I benefici che i locali traggono dagli altri segmenti turistici sono invece decisamente limitati. I benefici maggiori per il Governo invece derivano dal segmento *All inclusive*: il 18% della ricchezza prodotta da questo genere di turismo va al Governo. Questo anche perché i turisti che scelgono tale formula normalmente viaggiano su voli internazionali, il che si traduce in tasse aeroportuali e visti di ingresso, che finiscono nelle casse dello Governo.

Governo e comunità locali traggono quindi vantaggi diversi da diverse tipologie di sviluppo turistico. Per quanto, evidentemente, il Governo dovrebbe perseguire il bene collettivo, preservare l'ambiente naturale e difendere gli interessi dei locali, la distribuzione dei benefici economici racconta o comunque aiuta a capire meglio le ragioni (o i comportamenti) dell'uno e degli altri.

Mentre si riducono le possibilità di sostentamento legato alle attività tradizionali, i benefici offerti dal turismo non volgono necessariamente a favore dei locali.

Il turismo è generalmente un'attività ad alta intensità di lavoro e uno dei primi benefici dello sviluppo del settore sta nella creazione di nuove opportunità occupazionali.

**Tabella 10 – Distribuzione del PIL**

	ALL-INCLUSIVE	LARGE-SCALE	SMALL-SCALE	MID-RANGE & BUDGET	TOTALE
<b>PIL PRODOTTO DAL TURISMO</b>	30,655	43.015	11.934	34.032	<b>119.636</b>
<b>NON-ZANZIBARINI</b>	21.235	31.054	6.313	4.425	63.028
<b>ZANZIBARINI</b>	9.420	11.961	5.621	29.606	56.609
1. COMUNITÀ LOCALI, TURISMO RURALE	472	1.301	804	13.056	15.633
2. COMUNITÀ LOCALI, TURISMO URBANO	847	1.238	754	5.432	8.270
3. ZANZIBARINI ESTERNI ALLE COMUNITÀ LOCALI	2.534	3.745	2.614	6.317	15.211
4. GOVERNO DI ZANZIBAR	5.567	5.677	1.449	4.802	17.495
<b>PERCENTUALE DEL PIL PER BENEFICIARI</b>					
ZANZIBARINI	31%	28%	47%	87%	<b>47%</b>
COMUNITÀ LOCALI	4%	6%	13%	54%	<b>20%</b>

**Fonte:** LANGE 2008

A Zanzibar gli occupati nelle strutture ricettive sarebbero oltre 9 mila, il doppio rispetto a quanto registrato dalle statistiche ufficiali, e il 40% delle posizioni lavorative sarebbero ricoperte da donne<sup>534</sup>.

I locali però hanno diverse difficoltà a trovare un impiego nel settore. I motivi sono tanti. Il basso livello di istruzione e di formazione professionale è un punto cruciale. Con un livello di istruzione basso, una formazione carente o comunque spesso non conforme agli standard internazionali richiesti dal settore, i locali non sempre riescono ad accedere facilmente alle professioni turistiche.

Ancora nel 2003, il *Master Plan* richiamava l'attenzione sulla necessità di formare personale locale in grado di trovare occupazione nel settore turistico a diversi livelli e in diverse posizioni.<sup>535</sup> Anche sul fronte della certificazione delle guide turistiche la mancanza di iniziative (o la poca efficienza di quelle intraprese) ha generato un ritardo evidente, costituisce un'occasione mancata e ha incoraggiato la comparsa di guide improvvisate.

L'accesso a percorsi formativi qualificanti era e rimane particolarmente limitato. Negli ultimi anni, qualche miglioramento si è registrato ma il ritardo è evidente, grave e ha già prodotto numerose tensioni.

<sup>534</sup> LANGE 2008.

<sup>535</sup> REVOLUTIONARY GOVERNMENT OF ZANZIBAR 2003, p. 36.

La concorrenza inoltre è elevata e a soffrirne sono soprattutto gli abitanti delle zone costiere. Generalmente più istruiti, dalla città o dalla Tanzania continentale, molti lavoratori si spostano nelle coste di Unguja in cerca di un lavoro – e spesso lo trovano, a discapito dei locali. Lo sviluppo del turismo a Zanzibar ha innescato una dinamica migratoria dalla terraferma – vista anche la relativa facilità nel raggiungere l'arcipelago (e la libertà di movimento) – che ha avuto impatti sociali rilevanti.

Rischi comuni e diffusi legati allo sviluppo turistico nei Paesi poveri sono l'aumento del lavoro minorile e dell'abbandono scolastico: bambini e adolescenti vedono nei turisti occidentali un'occasione facile per fare soldi. Ci si improvvisa guide turistiche o semplicemente si sta sulla spiaggia a chiedere soldi. Cifre per i turisti irrisorie hanno invece un valore considerevole per i giovani locali e possono creare facili illusioni.

Il Governo zanzibarino ha adottato nel 2005 l'*Employment Act* che prevede – tra le altre cose – che il minore di 18 anni possa svolgere solo lavori domestici a patto che abbia tempo a sufficienza da dedicare all'istruzione e al riposo (sono i genitori o il tutore i responsabili).<sup>536</sup>

Nello stesso documento si distingue tra *child* e *young person*: il primo è il minore di 18 anni; il secondo di 21. Impiegare un giovane (ovvero un individuo con meno di 21 anni) è possibile e legale, purché il giovane abbia portato a termine il ciclo di studi obbligatori e anche in questo caso, comunque, ci sono delle condizioni e vigono delle restrizioni (tra le altre cose: andrebbe consultato un medico, il giovane andrebbe sottoposto ad un check-up fisico, si dovrebbe evitare al giovane un lavoro fisicamente troppo pesante).<sup>537</sup>

La pratica è però spesso lontana, anche in questo campo, dalla realtà. Una ricerca condotta nel 2001 dall'ILO studiava la condizione di un campione di minori, in particolare di quelli residenti a Jambiani, Paje e Bwejuu (tre villaggi della costa est di Unguja) e nell'area intorno a Stone Town. Il 20% dei minori intervistati partecipava alla coltivazione delle alghe. La prostituzione non era assente. Addirittura il 62% degli intervistati poi lavorava come guida turistica.<sup>538</sup>

L'impatto che il turismo può avere sulla economia locale non è limitato allo sviluppo del settore in sé ma anche all'indotto che crea. La dimensione degli effetti moltiplicatori – guadagni e occupazione prodotti dall'indotto turistico – sull'economia zanzibarina non è chiara. Dalle indagini di Jiddawi e Lange emerge che buona parte di hotel e ristoranti compra pesce e frutta di stagione da produttori locali – ma altri alimenti vengono importati dalla Tanzania<sup>539</sup>.

Un punto debole è costituito dalle PMI locali che non sono riuscite e non riescono a rispondere alla domanda di beni e servizi creata dal turismo.

Gli impatti dello sviluppo turistico sull'economia locale sono anche indiretti: in molti villaggi, gli zanzibarini hanno visto ridursi l'accesso al mare e alle spiagge<sup>540</sup>. Tale

---

<sup>536</sup> LHCR 2009, p. 204.

<sup>537</sup> *Ivi*, p. 205.

<sup>538</sup> LCHR 2007, pp. 183-1844.

<sup>539</sup> JIDDAWI, LANGE 2009; LANGE 2008.

<sup>540</sup> GÖSSLING 2003; MUSTELIN 2007.

limitazione ha conseguenze negative su almeno altre due importanti attività economiche: la coltivazione delle alghe e la pesca.

La coltivazione delle alghe, per quanto non costituisca la prima attività lavorativa quasi per nessuno, è comunque fonte di reddito e in un sistema come quello zanzibarino dove l'economia monetaria sta assumendo un ruolo sempre più rilevante, anche pochi dollari fanno la differenza. Se per lasciare spazio ai turisti ai locali viene limitato l'accesso e l'uso del mare, la coltivazione delle alghe diventa, evidentemente, più difficile.

Anche la pesca soffre a causa del turismo. Un recente censimento sulla pesca ha registrato la diminuzione del numero di siti per la pesca; il calo negli ultimi dieci, quindici anni è netto ed evidente. Parte del fenomeno è sicuramente riconducibile all'occupazione di aree costiere da parte degli operatori del turismo<sup>541</sup>.

### ***Impatti ambientali***

Gli impatti ambientali, anche solo a livello visivo, sono tra i più forti e i più evidenti. Chiaramente lo sviluppo turistico ha aumentato la pressione sulle aree costiere: le infrastrutture turistiche hanno occupato una parte considerevole di coste e spiagge. Alla pressione legata all'infrastrutturazione turistica si è aggiunta e si aggiunge quella prodotta dalle dinamiche demografiche: la popolazione – come già menzionato – cresce ad un tasso elevato.

Lo sviluppo turistico sembra anche aver avuto pesanti ripercussioni sull'erosione delle spiagge. Dalla metà degli anni '90, il fenomeno si è fatto più evidente ed è stato incrementato dall'attività di estrazione della sabbia. In diverse aree, gli hotel hanno provato ad arginare il fenomeno, autonomamente, con soluzioni proprie che però, in taluni casi, sembrano aver spostato l'erosione verso aree vicine dove i locali non dispongono dei mezzi necessari per rispondere adeguatamente al fenomeno.

La qualità dell'acqua del mare sembra essere un problema, al momento, solo per la capitale dell'arcipelago – Zanzibar Town. La città infatti versa le acque di scarico non trattate direttamente nel mare. Le barriere coralline al largo della città si stanno ammalando e presentano chiari segni di degrado. A tale degrado e al più generale impoverimento della barriera corallina contribuiscono diversi fenomeni come l'arrivo di un numero eccessivo di turisti, la pesca non regolamentata e l'inquinamento delle acque.

I danni sono diversi: diminuisce la quantità di pesci, il turismo perde un'attrazione importante e non vanno sottovalutati i rischi per la salute umana<sup>542</sup>.

Anche il trattamento delle acque di scarico delle grandi strutture turistiche è un fenomeno da monitorare con attenzione. Ad ogni struttura viene richiesto di dotarsi di un proprio sistema di trattamento e, stando ad un'indagine del *Department of Environment*, gli alberghi sembrano essersi conformati alla normativa<sup>543</sup>. Diversi hotel però usano fosse biologiche che non rimuovono tutti gli agenti inquinanti. Altro fattore critico è il rilascio in mare di grandi

---

<sup>541</sup> JIDDAWI, KHATIB 2008.

<sup>542</sup> LANGE 2008.

<sup>543</sup> DEPARTMENT OF ENVIRONMENT 2008.

quantità di acque contenenti additivi chimici non trattati, provenienti dalle piscine degli alberghi<sup>544</sup>.

Lo sviluppo turistico ha comportato anche un aumento della pesca, aumento che però non ha avuto una risposta istituzionale adeguata. Pratiche distruttive e pesca deregolamentata sono tra le cause maggiori del degrado dell'ecosistema marino zanzibarino.

---

<sup>544</sup> LANGE 2008.

## 5 PRO-POOR TOURISM PROJECT IN ZANZIBAR

In questa parte del lavoro di indagine si è operato attraverso l'analisi sul campo del progetto Pro Poor Tourism in Zanzibar, lungo il suo percorso di realizzazione. Molte delle considerazioni svolte sono il frutto del confronto quotidiano con i gli attori e gli spettatori del suo divenire. In sede di conclusione verranno esposte ulteriori riflessioni di merito.

### 5.1 Lo strumento

In seguito a ricerche e studi di fattibilità – condotti in modo partecipativo, ACRA ha presentato alla Commissione Europea il progetto *Pro Poor Tourism in Zanzibar*<sup>545</sup>, che è stato approvato nel 2005 ed avviato il 1 Febbraio del 2006.

Di durata triennale e volto a raccogliere le opportunità di sviluppo offerte dal settore turistico, il PPT si proponeva di generare benefici economici, sociali, ambientali e culturali per i poveri delle comunità rurali di Nungwi e di Jambiani.<sup>546</sup>

Considerata la situazione dell'arcipelago, visti gli impatti che il turismo ha avuto sulle comunità locali e tenuto conto della natura del suo impegno, ACRA ha ritenuto opportuno intervenire su quattro fronti principali: la formazione in turismo e ospitalità – volta a fare in modo che i locali trovassero lavoro nell'industria; il supporto alle piccole e medie imprese locali – perché aumentassero la loro competitività e la loro capacità di rispondere alla domanda di beni e servizi proveniente anche dal turismo; la tutela dell'ambiente e la gestione sostenibile delle risorse naturali – perché lo sviluppo del settore ha avuto impatti ambientali rilevanti; il dialogo tra i vari attori coinvolti dal turismo – volto soprattutto a fare in modo che bisogni, interessi e aspirazioni dei locali venissero compresi e inclusi nei processi decisionali.

Il PPT si propone di agire su educazione e ambiente – due settori nei quali ACRA ha maturato un'esperienza rilevante. È dall'analisi dei bisogni dei locali e dal dialogo con questi ultimi che è nato il PPT. La formulazione, così come l'implementazione e la stessa valutazione del progetto son state portate avanti e realizzate in maniera partecipativa – includendo i beneficiari in ogni fase e rendendoli protagonisti del progetto.

Il PPT, oltre che ai bisogni dei locali e al trascorso di ACRA, si allinea anche alla visione governativa sul turismo e sul bisogno di renderlo decisamente più vicino alle necessità delle comunità che lo ospitano e talvolta subiscono.

Il Piano per la riduzione della povertà (*Zanzibar Poverty Reduction Plan – ZPRP*<sup>547</sup>) del 2002<sup>548</sup> sottolineava, tra le altre necessità, quella di creare iniziative a base comunitaria volte

---

<sup>545</sup> ACRA 2004.

<sup>546</sup> Rispettivamente a nord-ovest e a sud-est, nell'isola di Unguja.

<sup>547</sup> Lo ZPRP del 2002 è stato il primo documento del genere, interamente dedicato a delineare linee strategiche di intervento volte alla riduzione della povertà. Di durata triennale, tale piano si inseriva nel più generale *Zanzibar Development Vision 2020*, lanciato nel 2000 – che invece conteneva visioni politiche, sociali, culturali ed economiche alle quali il più generale sviluppo dell'isola si dovrebbe ispirare fino al 2020. Lo ZPRP era il primo piano operativo contenente strategie volte a concretizzare quanto contenuto nella *Vision 2020*.

a rafforzare le capacità dei locali, a livello di consapevolezza, di protagonismo sociale ed economico e nello stabilire le proprie priorità.

I vari settori sui quali ACRA si è proposta di agire rappresentano delle priorità, sia per i locali che per il Governo – tanto l’educazione quanto le tematiche ambientali, ma non solo. Lo ZPRP, tra i settori prioritari nella lotta per la riduzione della povertà, poneva l’educazione, la salute, l’agricoltura, il turismo, le infrastrutture e l’acqua – oltre ad una serie di temi trasversali quali la good governance, il commercio e la lotta ad HIV e AIDS.

Il PPT ha riguardato – come già accennato – 7 villaggi<sup>549</sup> delle comunità di Nungwi e Jambiani, con una popolazione totale di circa 30 mila persone.

Entrambe le comunità hanno conosciuto negli anni lo sviluppo del turismo ed entrambe hanno dovuto subire diversi impatti negativi derivanti dal fenomeno: riduzione dell’accesso alle risorse naturali, aumento dei rifiuti, dispersione scolastica, abbandono delle attività tradizionali, immigrazione e conseguente tensione sociale.

Nei villaggi è aumentato sensibilmente l’abbandono scolastico ma i giovani – carenti in quanto a educazione formale e formazione professionale – sono restati comunque ai margini della nuova industria.

Tutela dell’ambiente, crescita dell’imprenditorialità, opportunità di formazione: i bisogni intorno ai quali è stato ideato il PPT costituiscono realmente delle priorità.

## 5.2 Gli Attori

### 5.2.1 ACRA – il percorso e l’identità di una ONG

ACRA, acronimo di Associazione di Cooperazione Rurale in Africa e America Latina, è un’organizzazione non governativa fondata nel 1968. Indipendente e laica, «promuove l’inclusione delle comunità locali e accompagna processi di sviluppo sostenibile e partecipativo», «opera per la valorizzazione delle culture e il rafforzamento delle competenze delle comunità, con una particolare attenzione all’ambito rurale» e «fonda la sua azione sul partenariato e sull’interscambio dei saperi per la costruzione di relazioni solide e durevoli».<sup>550</sup>

Attiva in Africa centrale e occidentale, Centro America e America del Sud, ACRA ha fatto della specializzazione geografica un pilastro della propria azione; l’organizzazione non ha adottato una strategia di espansione territoriale, tendendo invece a lavorare in un numero limitato di Paesi, in particolare in quelli dove i partenariati sono forti e consolidati, la conoscenza delle dinamiche locali profonda e dove le competenze dell’organizzazione possono rispondere ai bisogni delle popolazioni locali.<sup>551</sup>

Nella realizzazione dei suoi interventi, l’ONG si impegna a: «escludere dalla propria attività qualsiasi volontà di imporre ideologie e di promuovere interessi stranieri nel Paese in

---

<sup>548</sup> Allo ZPRP hanno fatto seguito altre iniziative simili ma nel momento in cui ACRA ideava il PPT era questo il documento strategico di riferimento sulla riduzione della povertà nell’arcipelago.

<sup>549</sup> Nungwi, Kendwa, Kigunda, Tazari, Kidoti, Jambiani, Bwejuu e Paje.

<sup>550</sup> ACRA 2008, p. 16.

<sup>551</sup> MARSON 2008, pp. 46-47.



cui opera; non imporre alle comunità con le quali collabora tecnologie, forme organizzative, servizi e metodi che non corrispondono al reale bisogno e desiderio degli interessati; esercitare la propria azione senza scopo di lucro».<sup>552</sup>

Risale al 25 maggio del 1968 l'atto costitutivo dell'organizzazione, la cui attività prende avvio in Ciad, nel villaggio di Borom – con l'invio dei primi 6 volontari che lavorano ad un progetto di sviluppo rurale integrato che durerà 18 anni.

Il primo decennio di attività vede ACRA radicarsi nel Paese africano. Il nucleo operativo dell'organizzazione è composto da persone legate fundamentalmente da rapporti di amicizia e conoscenza e in Italia l'associazione si basa sul puro volontariato.<sup>553</sup>

Con la prima legge italiana sulla cooperazione, l'organizzazione ottiene dal Ministero degli Affari Esteri il riconoscimento di idoneità a realizzare progetti di cooperazione nei Paesi in via di sviluppo. È il 1973; l'anno seguente ACRA è riconosciuta idonea al ricevimento di finanziamenti ministeriali.<sup>554</sup>

Nel corso di questo primo decennio, il Bilancio dell'organizzazione cresce, passando da poche migliaia di euro a qualche centinaia di migliaia di euro.

L'espansione non si ferma e nel decennio successivo ACRA continua a crescere. La legge 38 del 1979 è segno di maggiore interesse, a livello nazionale, per i temi della cooperazione e ACRA accede ai fondi pubblici messi a disposizione dal Ministero Italiano. Nel 1982 inizia anche la collaborazione con la Commissione Europea: è di quell'anno infatti l'approvazione e il finanziamento del primo progetto implementato grazie al sostegno dell'Europa.

Il progetto di Borom viene replicato in un'area limitrofa ma oltre che in Ciad, ACRA si sposta anche in Nicaragua, Brasile e Bolivia – collaborando con altre associazioni già presenti nei Paesi in questione.

L'espansione dei progetti e la crescita delle attività, oltre al ricorso ai fondi pubblici, rendono necessaria una riorganizzazione della struttura associativa: viene assunto personale retribuito per la gestione e la rendicontazione dei progetti. La gestione delle risorse umane assume un ruolo importante: l'organizzazione vuole definire un proprio modello formativo che oltre alle competenze tecniche sappia includere anche aspetti motivazionali.

Nell'Assemblea del 1987, ACRA riafferma come prioritario l'intervento in ambito rurale e la necessità di lavorare in partenariato coi beneficiari del Sud del mondo. L'anno successivo, l'organizzazione ottiene l'idoneità a svolgere attività di informazione ed educazione allo sviluppo in Italia.

Il bilancio, nel corso del secondo decennio di lavori, si è quintuplicato.

Nel 1989 ACRA, per la prima volta, dispone di un piano di lavoro strutturato: è un momento di svolta. È forte la volontà di rimettersi in discussione, imparare dalla propria esperienza e capitalizzare quanto appreso.

---

<sup>552</sup> ACRA 2008, p. 17.

<sup>553</sup> Anche le risorse finanziarie sono reperite attraverso un lavoro di informazione e sensibilizzazione rivolto ad amici e parenti dei volontari.

<sup>554</sup> ACRA, nel corso degli anni, ha ricevuto i seguenti riconoscimenti: l'idoneità alla cooperazione internazionale, rilasciata dal Ministero degli Affari Esteri, ai sensi della legge 49 del 1987, con decreto 347 del 5/07/1973; il riconoscimento come ONLUS ai sensi del decreto 760/97; il riconoscimento dello stato di personalità giuridica dal gennaio 2008 (registrazione presso la Prefettura di Milano, al n.854, pag 4057, vol 4°).

Si mettono sullo stesso piano le attività svolte nei PVS e quelle realizzate in Italia. L'organizzazione cerca il rilancio. L'attività all'estero viene concentrata in un numero limitato di Paesi, tra quelli meno avanzati.

Un pilastro dell'azione resta l'autosviluppo delle comunità rurali: l'impegno di ACRA resta volto a favorire il protagonismo dei beneficiari nel processo di sviluppo, renderli più forti e più consapevoli.

L'organizzazione continua a crescere e così le sfide e le criticità. Nel quarto decennio di attività, ACRA inizia a lavorare in Tanzania, avviando importanti progetti nella regione di Iringa e nell'arcipelago di Zanzibar.

In questo arco di tempo è stata data notevole importanza alla diversificazione delle fonti di finanziamento: l'Italia ha infatti rivisto al ribasso, negli anni, l'aiuto pubblico allo sviluppo. I fondi messi a disposizione per la cooperazione si sono ridotti e ACRA, di conseguenza, ha cercato altrove i mezzi per continuare il proprio lavoro. Parallelamente la comunicazione è diventata una priorità dell'organizzazione.

Nel 2008 ACRA ha festeggiato i suoi primi quarant'anni: nell'anno in questione, l'ONG era presente in 12 Paesi – oltre che in Italia – con 65 progetti e circa 250 mila beneficiari diretti. Il bilancio, nello stesso anno, è passato da 6 a 10 milioni di euro.<sup>555</sup>

All'interno delle quattro aree tematiche sulle quali ACRA lavora (economia, ambiente, salute ed educazione), l'organizzazione – alla fine del quarto decennio – ha individuato 5 settori di intervento prioritari: la gestione sostenibile delle risorse naturali, l'accesso e la gestione partecipata dell'acqua, la sovranità alimentare, la sanità e la medicina tradizionale, la costruzione di capacità per la partecipazione (nell'ambito educativo).<sup>556</sup>

Nel suo agire ACRA continua a tenere forti i propri principi ispiratori: la valorizzazione delle differenze, il rispetto della giustizia, il dialogo tra popoli, l'interculturalità, la laicità; la promozione dell'autosviluppo e della collaborazione con tutti gli attori presenti nel luogo di intervento, la centralità del mondo rurale.

Nel 2009, il 72% delle risorse di ACRA sono state impiegate in Africa; il 24% in America Latina e il 4% in Europa. Per quanto riguarda le fonti di finanziamento per i progetti attivi nel 2009, dal Ministero degli Affari Esteri italiano è arrivato il 22%. Il grosso, il 45%, è arrivato dall'Unione Europea.<sup>557</sup> Il 31% delle risorse è stato destinato a progetti riguardanti l'ambiente; il 23% all'acqua; il 15% alla salute.<sup>558</sup>

ACRA ha collaborato e continua a collaborare con diverse istituzioni internazionali<sup>559</sup>, ONG italiane<sup>560</sup> ed estere<sup>561</sup>, istituzioni locali<sup>562</sup>, scuole, Università e centri di ricerca<sup>563</sup>. È

---

<sup>555</sup> ACRA 2008, p. 68.

<sup>556</sup> *Ibidem*.

<sup>557</sup> Per quanto riguarda il resto: 14% da privati; 13% da altri enti e finanziatori; 4% è stato raccolto all'estero e il 2% proviene dalla Regione Lombardia.

<sup>558</sup> A progetti sul cibo è stato destinato l'11%; stessa percentuale a progetti sull'educazione. A progetti a sfondo economico invece il restante 9% delle risorse.

<sup>559</sup> Tra le altre: FAO/SDRE, UNESCO, UNICEF, UNDP/FMAM, UICN/ORMA, BANCA MONDIALE, PAM, CECI (Canada), UNOPS, WORLD RELIEF (USA), IPGRI, IFAD, PNCI (Polo Nazionale della Cooperazione Internazionale), Rete FAR (Formazione Agricola e Rurale).

<sup>560</sup> Tra le altre: Africa 70, CAST, CELIM, CEVI, COOPI, COSV, Mani Tese, MLAL, Ricerca e Cooperazione, Terra nuova, UCODEP.

inoltre confederata a diverse reti di rappresentanza<sup>564</sup> e associata a numerosi consorzi e reti tematiche<sup>565</sup>

### ***ACRA e il turismo***

Il turismo, di per sé, non rappresenta un tema principale nelle azioni di ACRA; ciò nonostante, il lavoro dell'organizzazione e la natura trasversale del settore turistico (in termini soprattutto di impatti sulle comunità locali) si incontrano facilmente.

Gli esempi possibili sono tanti. L'impatto del turismo sull'ambiente modifica il rapporto tra una popolazione e le risorse naturali, la cui gestione è una priorità nelle strategie di intervento di ACRA. Il turismo ha anche, decisamente, a che fare con l'acqua: è un'industria che ne consuma grandi quantità spesso a discapito dei bisogni delle popolazioni locali; l'acqua è un focus di ACRA. Lo è anche l'educazione, che – come il caso di Zanzibar mostra chiaramente – è un aspetto fondamentale nelle dinamiche di sviluppo e di emancipazione.

Il fatto che ACRA si sia quindi ritrovata più di una volta a lavorare sul turismo non sorprende, soprattutto in un contesto come quello zanzibarino, dove occuparsi di turismo è praticamente imprescindibile se si intende lavorare su progetti di sviluppo.

Nel corso degli anni i progetti legati al turismo portati avanti da ACRA sono stati diversi<sup>566</sup> e l'organizzazione ha sviluppato un suo approccio al settore. I progetti realizzati presentano infatti diverse caratteristiche comuni: simili sono le aree geografiche di intervento, i settori sui quali si agisce e gli attori con i quali si lavora. Per quanto riguarda il primo aspetto, ACRA è intervenuta soprattutto in aree protette o in isole. In entrambe infatti, l'equilibrio tra l'ambiente e l'uomo è spesso più fragile che altrove e uno sviluppo sregolato del turismo può minare tale rapporto alle basi e compromettere irreparabilmente le capacità delle popolazioni locali di trarre sostentamento dalle risorse naturali.

Normalmente gli interventi di ACRA riguardano la gestione delle risorse naturali e il supporto alle piccole e medie imprese. Le risorse naturali costituiscono spesso la ragion d'essere del turismo: l'industria però non sempre ne fa un uso sostenibile e l'espansione del

---

<sup>561</sup> Tra le altre: Comité Français pour la Solidarité Internationale, GRET – Group de recherche et d'échange technologiques, UMFRO – Union Maison familiales rurale (Francia); Globalmon (Spagna); CSA – Colléctif Stratégie Alimentaire, Action Aid International (Belgio); Sazani Associates, WEA South Wales (Regno Unito); Oikos (Portogallo).

<sup>562</sup> Fondamentalmente Regioni, Province e Comuni. Tra le altre: le regioni Lombardia e Toscana; le province di Bergamo, Lecco, Mantova, Napoli, Pavia; i Comuni di Crema, Livorno, Milano, Pavia.

<sup>563</sup> Tra le altre: Università Bocconi, Università Bicocca (Milano); La Sapienza (Roma); IULM, Università di Pavia; Università di Padova; Ca' Foscari; ISPI – Istituto per gli Studi di Politica Internazionale; CESPI – Centro Studi Politica Internazionale.

<sup>564</sup> Tra le altre: Associazione delle ONG lombarde, Associazione nazionale delle ONG italiane, Piattaforma nazionale delle ONG per l'Educazione allo Sviluppo, CONCORD (Confederazione europea delle ONG di sviluppo ed emergenza), CIFCA (Copenhagen Initiative for Central America), Coordinamento Agenda 21 locale italiana, CONGAD (Consiglio delle Organizzazioni Non Governative di Appoggio allo Sviluppo del Senegal), UICN Mesoamerica.

<sup>565</sup> Tra le altre: AITR (Associazione Italiana Turismo Responsabile), Alleanza Internazionale ERP (Education for Rural People), Rete internazionale Slow Food, Alleanza Internazionale Educazione per la popolazione Rurale, Associazione ARCI Servizio Civile di Milano.

<sup>566</sup> Un certo numero di progetti realizzati da ACRA e legati al turismo è presentata da Marson. Si tratta di interventi realizzati in diversi Paesi tra cui: Burkina Faso, Nicaragua, Senegal, Brasile e Repubblica Dominicana (MARSON 2008).

settore rischia di comprometterle irrimediabilmente. Il supporto all'imprenditorialità è un'altra caratteristica comune a diversi progetti. Il turismo del resto, oltre all'industria in sé, crea un indotto importante e diverse opportunità di crescita economica. Rafforzare il settore privato, non solo a beneficio del turismo, può essere un modo per ridurre significativamente la povertà e fare in modo di includere i locali nei benefici creati dalla crescita economica indotta dal turismo. Rafforzare l'imprenditorialità significa inoltre diversificare le attività economiche e slegarle dal settore turistico – settore spesso caratterizzato da forte stagionalità e da fluttuazioni significative indotte eventualmente anche da fattori esogeni.

Altro fattore comune ai progetti in questione è la ricerca dei partner, volta ad individuare attori che siano rappresentativi delle comunità locali, che ne esprimano bisogni, richieste e aspirazioni e coi quali si possa lavorare basandosi su risorse (anche immateriali) già esistenti.

### **5.2.2 Beneficiari e partner**

La scelta dei beneficiari è stata fatta cercando di focalizzarsi sui più poveri provenienti da quelle categorie sociali che hanno generalmente meno accesso al mercato turistico o che subiscono maggiormente gli impatti negativi dell'industria. Evidentemente per ogni attività ci sono stati dei precisi criteri di selezione, non solo – evidentemente – sulla categoria (il target) ma anche all'interno della categoria stessa (e questa, fondamentale, è la differenza tra target e beneficiari). Non è la sola povertà a rendere una persona il destinatario ideale di un'azione: oltre al fatto di presentare quel bisogno specifico al quale l'azione proposta intende rispondere, il beneficiario deve anche essere in grado di poter ricevere i benefici dell'azione in questione.

In altri termini: la selezione esiste.

A titolo esemplificativo, sulla base di una indagine diretta: a Nungwi le richieste di partecipazione alla formazione in Turismo e Ospitalità hanno superato la disponibilità prevista. Si è quindi proceduto alla selezione dei beneficiari, secondo modalità che sono state messe a punto dal partner locale di ACRA (LDF) in collaborazione con le autorità locali. Discriminante nella selezione è stato quindi il possesso di esperienza pregressa in attività relative al settore turistico.

Numericamente, il PPT prevedeva di arrivare a 1.300 beneficiari diretti<sup>567</sup> e a 4.800 beneficiari indiretti.

Il dato ha la sua importanza, non solo perché racconta della portata e del raggio di intervento del progetto, ma anche perché la differenza tra la teoria e la pratica rappresenta uno strumento aggiuntivo per la valutazione della riuscita o meno delle azioni condotte.

Ideato con gli zanzibarini e a beneficio (anche) degli zanzibarini, il progetto è stato realizzato con gli zanzibarini; la componente locale in ogni passaggio e in ogni aspetto del

---

<sup>567</sup> 500 tra i poveri rurali – beneficiari della formazione in Turismo e Ospitalità; 100 pescatori; 300 tra insegnanti e studenti – ai quali sono state rivolte le attività nelle scuole; 200 donne – per le azioni di supporto all'imprenditorialità; 200 persone (tra uomini e donne), ancora per le attività di formazione rivolte alle PMI.

progetto è sempre stata ampia. L'implementazione del progetto è stata fortemente inclusiva non solo nei confronti dei beneficiari.

Il personale coinvolto, in primis, era quasi esclusivamente locale.<sup>568</sup>

Zanzibarina era – chiaramente – la cosiddetta controparte locale: l'organizzazione con la quale l'ONG occidentale (ACRA in questo caso) lavora per realizzare il progetto. La controparte di ACRA è stata LDF (Labayka Development Fund), una ONG locale fondata nel 2001 e con sede a Nungwi che lavora principalmente nei campi dell'educazione e della formazione dei giovani e nella gestione dei rifiuti.<sup>569</sup>

A Jambiani referente principale è stata invece un'altra ONG, HABS (Hands Across Border Society), canadese, attiva soprattutto nel campo della formazione e responsabile nel PPT delle attività di formazione.

I partenariati con enti, associazioni e ONG locali o comunque radicati nel territorio sono stati numerosi. Di seguito, alcuni esempi di attività per i quali è stato possibile un riscontro sul campo.

A Jambiani, la formazione ai pescatori sulla tutela dell'ambiente marino è stata realizzata in collaborazione con una ONG locale, Jamabeco; mentre all'insegnamento della lingua italiana ha partecipato WHY, una ONG italiana, registrata a Zanzibar. A Paje sulla raccolta dei rifiuti ACRA ha potuto contare sull'appoggio di Jumaspa (una ONG locale).

A Nungwi, i percorsi formativi sono stati pianificati e realizzati in collaborazione con un gruppo di 5 formatori professionisti provenienti dallo *Zanzibar Hotel Training Institute* (la scuola – pubblica – di formazione alberghiera dell'isola). Oltre al fatto rilevante di avere garantito dei formatori locali, il partenariato ha favorito una collaborazione istituzionale.

Changamoto LPF si è occupata dell'implementazione dei corsi in IYBS a Nungwi e Jambiani. ZFSR (Zanzibar Fund for Self Reliance) ha collaborato nella formazione ai gruppi di artigianato femminile di Jambiani.

Da un'azienda locale, Samaki, sono arrivati dei consulenti per la realizzazione di materiale didattico utilizzato nelle attività di educazione ambientale mentre col *National Teachers Resource Centre* si è lavorato per la formazione relativa alla gestione dei rifiuti e per la creazione degli Club Ambientali nelle scuole.

Da UWAZI, l'agenzia per lo sviluppo delle piccole e medie imprese<sup>570</sup>, sono invece arrivati i formatori tecnici per le piccole e medie imprese.

ZATI – Zanzibar Association of Tourism Investors – ha collaborato con ACRA, promuovendo i contenuti del PPT presso i propri clienti e i propri soci. ZATO, l'Associazione dei tour operator locali ha collaborato invece nell'ambito delle attività di networking – la quarta componente del PPT. AITR, l'Associazione Italiana Turismo Responsabile, ha

---

<sup>568</sup> In tre anni, il capo progetto è l'unico espatriato (italiano) che ha lavorato dall'inizio alla fine dei lavori. Ci sono stati altri stranieri (non zanzibarini) che hanno lavorato al PPT (come un'amministratrice, per un lasso di tempo circoscritto e funzionale alla formazione di un amministratore locale) ma la componente non zanzibarina è stata estremamente limitata.

<sup>569</sup> LDF è nota localmente per il suo impegno nei servizi di tutoraggio agli studenti, di supporto al reddito per gruppi di donne e di appoggio ai malati e agli anziani per facilitarne l'accesso alle cure sanitarie. L'ONG ha inoltre lavorato ad un sistema di gestione comunitaria dei rifiuti.

<sup>570</sup> L'agenzia dipende dal Dipartimento dell'Industria.

supportato la strutturazione delle tematiche della conferenza internazionale, ha messo a disposizione alcuni contatti internazionali e il suo direttore ha partecipato come relatore.

Estremamente prezioso è stato il contributo dell'*Advisory Committee* di Nungwi (composto da 20 persone, tra rappresentanti istituzionali e membri della società civile) che si è costituito durante l'implementazione del PPT (e incoraggiato dallo stesso) con lo scopo di supportarne le attività realizzate nell'area, sostenendo LDF.

Il principale partner istituzionale è stato la Commissione del Turismo che ha seguito il progetto con continuità e partecipazione. Nello specifico ha anche lavorato – tra le altre cose – per favorire il riconoscimento dei certificati di formazione (in turismo e ospitalità) e la promozione dei prodotti artigianali locali nel mercato nazionale. Ha inoltre offerto un sostegno importante nelle pratiche burocratiche.

Anche altri attori istituzionali sono stati coinvolti e hanno partecipato all'implementazione del progetto; tra gli altri: il Ministero del Turismo, il Ministero del territorio e dell'ambiente e il Dipartimento dell'ambiente; il Ministero dell'Educazione.<sup>571</sup>

### 5.3 I contenuti: Obiettivi, risultati, attività e target

Erano tre gli obiettivi generali del PPT:

1. Migliorare la qualità della vita attraverso il supporto a strategie di sviluppo sostenibile;
2. Aumentare la partecipazione della popolazione rurale allo sviluppo turistico;
3. Migliorare il livello di partecipazione e di dialogo tra la società civile, le istituzioni pubbliche locali e il settore privato.

L'obiettivo specifico era quello di liberare e mettere a frutto<sup>572</sup> le opportunità legate allo sviluppo turistico delle aree di Nungwi e Jambiani, al fine di generare benefici economici, sociali, ambientali e culturali per le comunità rurali.

L'obiettivo specifico è perseguito attraverso il conseguimento di determinati risultati che, nel PPT, erano 4. Il raggiungimento di tali risultati è legato all'implementazione di un certo numero di attività.<sup>573</sup>

---

<sup>571</sup> Tali istituzioni sono state coinvolte, prevedibilmente, in fasi e ambiti diversi. Così, il Ministero del Turismo ha fornito supporto istituzionale al progetto, dandogli visibilità e partecipando alle attività di networking mentre il Ministero dell'Educazione ha collaborato nelle attività di educazione ambientale – come il Ministero e il Dipartimento dell'Ambiente.

<sup>572</sup> *Unlock*, sbloccare, nel testo originale (il documento di progetto).

<sup>573</sup> L'esposizione di risultati e attività che segue non ricalca la presentazione degli stessi contenuta nel documento di progetto. Piuttosto che seguire pedissequamente la struttura del documento, si danno precedenza e un ordine diverso ai contenuti. Tali contenuti, evidentemente, sono estrapolati dal documento ma presenti in una successione diversa. La chiarificazione è fatta per evitare che si confonda una scelta narrativa con una struttura (e anche una modulistica) che invece, per ragioni di varia natura, segue altri schemi espositivi.

## ATTIVITÀ 1

---

### PROGRAMMA DI FORMAZIONE (TEORICA E PRATICA) IN TURISMO E OSPITALITÀ

Rivolta a 700 persone, la prima attività consiste in un programma di formazione (*community based* – da realizzare nella comunità) volto all’acquisizione di uno spettro di competenze specifiche su turismo e ospitalità.

Il percorso formativo era composto da due fasi: un primo momento incentrato su contenuti teorici e un secondo momento di lavoro sul campo, una sorta di apprendistato o stage.<sup>574</sup> La teoria ha riguardato discipline standard normalmente impartite nei corsi di formazione turistica alle quali però si sono aggiunte altre competenze ritenute utili al lavoro in un contesto come quello zanzibariano: oltre ad un’attenzione particolare alle conoscenze linguistiche (Inglese e Italiano), sono stati organizzati dei corsi di informatica e degli incontri di orientamento professionale (come scrivere un curriculum, come procedere alla ricerca di un impiego etc.). Sono stati previsti anche dei momenti dedicati alla sensibilizzazione sul tema dell’HIV, tanto in generale quanto con un focus specifico sul rapporto tra HIV e turismo.

Target – gruppo destinatario – di questa prima attività, i membri delle comunità locali; beneficiari, 700 poveri delle aree rurali (per richiamare la dicitura del progetto). Individui (uomini e donne, ragazzi e ragazze) con o senza un’istruzione formale, spesso con un livello di alfabetizzazione basilare; alcuni occupati ma bisognosi di competenze aggiuntive e più solide, altri disoccupati. Del resto, in linea generale – e quindi non con riferimento specifico ai beneficiari diretti – nelle aree prese in considerazione il livello di disoccupazione è alto, il livello di competenze (utili all’impiego nel settore turistico) è basso, l’esposizione agli impatti del turismo è alta e l’accesso alle risorse naturali è parzialmente limitato – in comunità nelle quali le principali attività economiche, oltre al turismo, sono la pesca, la coltivazione delle alghe e l’allevamento, ovvero attività basate sull’uso delle risorse naturali.

I “poveri rurali” ai quali si è rivolta questa iniziativa sono quindi marginalizzati dallo sviluppo turistico e hanno il bisogno specifico di rispondere agli impatti negativi dell’industria sulle loro capacità di sussistenza.

A fronte di 700 persone coinvolte nel percorso formativo, ci si è posti come risultato di fare in modo che in 500 – grazie al progetto – trovassero lavoro all’interno dell’industria turistica, nella loro area di provenienza.

## ATTIVITÀ 2

---

### PROGRAMMA DI FORMAZIONE – TECNICA E GESTIONALE – IN SVILUPPO DI PICCOLE E MEDIE IMPRESE

L’attività 2 è, come la precedente, incentrata su aspetti pedagogici. Si tratta di un programma di formazione per lo sviluppo di piccole e medie imprese (PMI) volto ad incrementare le potenzialità imprenditoriali dei partecipanti.

---

<sup>574</sup> Al termine dei corsi era previsto per tutti i partecipanti uno stage da realizzarsi presso strutture locali con le quali tanto ACRA quanto i partner locali di ACRA avevano stabilito rapporti di collaborazione.

Obiettivo del programma, il conseguimento del risultato 2: supporto a 30 piccole e medie imprese (PMI), create ex novo o già esistenti, e a gruppi di donne locali – operanti in vari ambiti (manufatti, forniture alberghiere, escursioni turistiche).

Il percorso formativo prevedeva una parte basata su contenuti tecnici ed un'altra parte dedicata agli aspetti gestionali. La formazione si rivolgeva, nella parte tecnica, a gruppi di donne artigiane e a pescatori; nella parte gestionale, oltre che ad appartenenti alle due categorie precedenti, ci si rivolgeva anche a piccoli imprenditori locali (eventualmente organizzati in gruppi) che avevano già avviato o intendevano avviare un'attività economica.

Con le donne artigiane, ci si è proposti di lavorare fundamentalmente su:

- progettazione, sviluppo e produzione di prodotti artigianali;
- confezionamento e presentazione del prodotto finito;
- commercializzazione e promozione del prodotto.

Anche altri temi hanno trovato spazio nel percorso didattico; tra gli altri: i controlli di qualità, le strategie di marketing e le tecniche volte ad economizzare l'utilizzo delle risorse naturali in chiave sostenibile (con un occhio di riguardo alle energie rinnovabili).<sup>575</sup>

Le attività formative con i pescatori<sup>576</sup> son state evidentemente incentrate su altri aspetti, vicini alla realtà dei partecipanti; alcuni esempi: la protezione dell'ambiente, la sicurezza a bordo della barca, l'interazione con i turisti, le competenze linguistiche e la diversificazione dell'uso delle barche per attività sportive (come lo snorkeling e le escursioni).

Secondo asse del programma formativo era il percorso gestionale: dei corsi in *Improve Your Business Skills* (IYBS – migliora le tue capacità imprenditoriali) ovvero degli insegnamenti a carattere gestionale volti ad accrescere le capacità competitive delle imprese.<sup>577</sup>

Al termine di questa formazione gestionale, è previsto che i partecipanti sviluppino un business plan e i lavori ritenuti più validi porteranno a chi li ha ideati un contributo in beni (strumenti e materiali di lavoro).

È stato previsto di rivolgere questa formazione specifica a tre figure chiave<sup>578</sup> di ogni gruppo o impresa: questo per raggiungere un numero elevato di gruppi e per stimolare la condivisione di informazioni e il trasferimento di competenze all'interno dei gruppi stessi. Vengono formate le figure chiave dell'impresa che poi si impegneranno a loro volta a trasferire le nuove conoscenze acquisite al resto del gruppo.

Gruppi di donne, pescatori e PMI rappresentano il target di questa attività. In termini generali, si tratta di persone povere e poco qualificate che hanno un'alta esposizione agli impatti del turismo. I gruppi di donne, che intraprendono iniziative economiche poco redditizie, hanno il bisogno specifico di massimizzare le opportunità di reddito. Lo stesso bisogno è condiviso dalle PMI che hanno pochi dipendenti e dipendono dall'indotto del turismo.

---

<sup>575</sup> Un esempio: i forni ad energia solare per la cottura dei prodotti artigianali.

<sup>576</sup> Attività **co-ideate** e realizzate dall'organizzazione ambientalista Jamabeco.

<sup>577</sup> Tra le altre cose: elementi di contabilità, come fare un budget e redigere un business plan, ruolo ed importanza della leadership.

<sup>578</sup> Presidente, segretario e tesoriere (o amministratore).



Il gruppo dei pescatori invece include pescatori e proprietari di barche (barcaioli) interessati alle opportunità offerte dal turismo e giovani recuperati alle attività marittime per scopi turistici. Il loro bisogno specifico è piuttosto quello di adeguarsi agli standard richiesti dall'industria turistica e quindi garantire un livello adeguato (e maggiore) di sicurezza e migliorare la qualità delle escursioni per la pesca o lo snorkeling con i turisti; allo stesso modo necessitano di approfondire le proprie conoscenze sul rispetto dell'ambiente marino.

### ATTIVITÀ 3

---

CAMPAGNE DI SENSIBILIZZAZIONE AMBIENTALE E SULL'USO SOSTENIBILE DELLE RISORSE; EDUCAZIONE AMBIENTALE, SUPPORTO AI VIVAI DI 9 SCUOLE, INIZIATIVE LEGATE ALLA GESTIONE DEI RIFIUTI.

La terza componente del progetto è volta a lavorare sull'ambiente, tanto a livello di sensibilizzazione quanto a livello pratico, con interventi concreti. Si vuole incidere sulla sensibilità ambientale e sull'attenzione ad uno sfruttamento sostenibile delle risorse naturali, per arginare e minimizzare gli impatti ambientali negativi creati, nelle comunità, anche dalla comparsa del turismo. Agendo sui bambini (ma anche sugli adulti – gli insegnanti, per esempio) si intende allargare il raggio d'azione del progetto.

Le attività previste sono diverse e possono essere sintetizzate come segue:

1. Educazione ambientale e vivai nelle scuole: si intendono creare e supportare 9 Club ambientali (alcuni dei quali già esistenti) situati nelle scuole. In tali Club avranno luogo lezioni pratiche e teoriche di educazione ambientale anche attraverso la creazione di 9 vivai (uno per scuola). Ci si propone di intraprendere un processo sostenibile di riforestazione dei villaggi e di fare in modo che la vendita delle piante crei nuove fonti di reddito per i Club.
2. Formazione e dotazione di attrezzature per la raccolta e la gestione dei rifiuti in 6 villaggi<sup>579</sup>: si intende promuovere – e potenziare dove già esistenti – la creazione di gruppi ambientali che verranno dotati di attrezzature di base per la raccolta, la differenziazione e lo stoccaggio dei rifiuti. I gruppi riceveranno una formazione specifica in proposito (su come procedere).
3. Comunicazione ambientale: in questa direzione è stata prevista l'organizzazione di diverse iniziative:
  - a. progettazione e realizzazione di 20 murali a tema ambientale;
  - b. un riconoscimento (*Sustainability Award Scheme*) alle aziende del settore turistico che minimizzano il proprio impatto ecologico;
  - c. Festival *Tree & Reef* (Festival degli alberi e della barriera corallina) e *Clean up days* (giornate dedicate collettivamente alla pulizia dei villaggi)

---

<sup>579</sup> I villaggi del progetto: 3 nell'area di Jambiani (Jambiani, Paje e Bwejuu) e 3 in quella di Nungwi (Nungwi, Kidoti e Fukuchani).

- d. Programmi radiofonici sul tema dell'ambiente, con il coinvolgimento dei Club e dei comitati ambientali dei villaggi.

Il risultato che ci si propone di raggiungere è l'aumento della sensibilità ambientale e una maggiore attenzione all'uso sostenibile delle risorse e ciò, concretamente, attraverso il supporto o la creazione dei Club ambientali e dei vivai nelle scuole; la produzione, nei vivai, di 36 mila piantine all'anno e un aumento considerevole della raccolta dei rifiuti.

Sono le scuole il target di questa attività; studenti e insegnanti, per un numero stimato sui 300 beneficiari diretti.

Come già detto, le modalità con cui il turismo si è imposto a Zanzibar hanno creato non pochi problemi da un punto di vista ambientale. Agire anche sulle scuole è quindi un modo importante per rinforzare la sensibilità ambientale delle comunità, fare in modo che non si facciano compromessi sul valore di un ambiente sano ed ecologicamente in equilibrio, aggiungere alla normale attività didattica un momento diverso (di svago ma assolutamente formativo) che possa invogliare gli studenti a partecipare.

I mezzi delle scuole locali sono estremamente limitati; il supporto offerto da ACRA può quindi rispondere al loro bisogno specifico di strumenti per trasmettere sensibilità ambientale e per agire concretamente a favore dell'ambiente.

#### ATTIVITÀ 4

---

SVILUPPO DI UN NETWORK DI ATTORI PUBBLICI E PRIVATI COINVOLTI NEL TURISMO, ATTRAVERSO CAMPAGNE MEDIATICHE, INCONTRI, RICERCHE PARTECIPATIVE E UNA CONFERENZA INTERNAZIONALE

La quarta componente del PPT è volta a facilitare, migliorare e incrementare la comunicazione tra gli attori del turismo, tanto pubblici quanto privati. Ci si propone di dare visibilità alle istanze delle comunità locali (i poveri, i beneficiari del progetto) attraverso la creazione di una rete, un network di associazioni che si faccia sostenitore dei bisogni identificati dai locali e divenga quindi promotore delle negoziazioni con settore privato e governo.

Si vuole creare un legame solido tra governo, settore privato e comunità locali, che porti ad un confronto diretto e continuativo. Si agisce perché le comunità locali siano in grado di portare avanti ma soprattutto di far conoscere le proprie istanze.

Si vuole inoltre fare in modo che i risultati del progetto assumano una visibilità ampia e inoltre, perché siano sostenibili sul lungo periodo, si ritiene necessario che le cosiddette buone pratiche – anche quelle emerse ed elaborate all'interno del PPT – si istituzionalizzino e diventino consuetudini nel turismo zanzibariano.

Le azioni previste sono diverse:

- incontri, azioni di *capacity building* e campagne mediatiche – si prevedono, tra le altre cose, l'organizzazione di riunioni periodiche con istituzioni pubbliche e private dell'isola coinvolte nel settore turistico; la pubblicazione di un volume in lingua inglese

sulle buone pratiche (anche quelle individuate dal progetto) relative a forme di turismo *pro poor* e replicabili anche a Zanzibar; ricerche partecipative sull’impatto del turismo nelle aree del progetto che permettano di approfondire la conoscenza del fenomeno; l’organizzazione di, giornate dedicate al dibattito tra vari attori coinvolti nel turismo (*Open Dialogue Day*) –

- la realizzazione di una Conferenza Internazionale di tre giorni con la partecipazione di diversi protagonisti del turismo, con particolare attenzione per iniziative di turismo responsabile e di *pro poor tourism*.

Questa quarta componente del progetto in un certo qual modo cerca di “chiudere il cerchio” e interessa trasversalmente le comunità di Nungwi e Jambiani. La mancanza di ambiti di comunicazione in cui i bisogni e le istanze di base della popolazione relative al turismo possano essere istituzionalizzate e portate all’attenzione degli operatori privati e delle istituzioni pubbliche è un problema strutturale, che riguarda le comunità nel loro complesso e non un gruppo specifico, isolato e ben definito. Per questo, attraverso le attività previste, si intende rispondere ad un bisogno specifico che è delle comunità nel loro insieme (il target è quindi composto dalle comunità, da tutti): il bisogno, appunto, di creare occasioni di confronto, comprensione, dialogo e sensibilizzazione sui temi del turismo, con particolare riguardo per iniziative di *pro poor tourism* volte ad incidere positivamente sulle fasce più povere della popolazione.

**Tabella 11** – PPT in Zanzibar: obiettivi, risultati e attività

<b>PPT IN ZANZIBAR</b>	
<b>OBIETTIVI GENERALI</b>	1. MIGLIORARE LA QUALITÀ DELLA VITA ATTRAVERSO IL SUPPORTO A STRATEGIE DI SVILUPPO SOSTENIBILE 2. AUMENTARE LA PARTECIPAZIONE DELLA POPOLAZIONE RURALE ALLO SVILUPPO TURISTICO 3. MIGLIORARE IL LIVELLO DI PARTECIPAZIONE E DIALOGO TRA LA SOCIETÀ CIVILE, LE ISTITUZIONI PUBBLICHE LOCALI E IL SETTORE PRIVATO.
<b>OBIETTIVO SPECIFICO</b>	METTERE A FRUTTO LE OPPORTUNITÀ LEGATE ALLO SVILUPPO TURISTICO AL FINE DI GENERARE BENEFICI ECONOMICI, SOCIALI, AMBIENTALI E CULTURALI PER LE COMUNITÀ RURALI
<b>RISULTATO 1</b>	500 ABITANTI DEI VILLAGGI, ATTRAVERSO UNO SPECIFICO PERCORSO DI FORMAZIONE, TROVANO LAVORO NELL’INDUSTRIA TURISTICA.
ATTIVITÀ 1	FORMAZIONE TEORICA E STAGE IN TURISMO ED OSPITALITÀ

<b>RISULTATO 2</b>	SUPPORTO A 30 PICCOLE E MEDIE IMPRESE (PMI), CREATE EX NOVO O GIÀ ESISTENTI, E A GRUPPI DI DONNE LOCALI – ATTIVI IN VARI AMBITI (MANUFATTI, FORNITURE ALBERGHIERE, ESCURSIONI TURISTICHE).
ATTIVITÀ 2	FORMAZIONE – TECNICA E GESTIONALE – IN SVILUPPO DI PICCOLE E MEDIE IMPRESE
<b>RISULTATO 3</b>	AUMENTO DELLA SENSIBILITÀ AMBIENTALE E MAGGIORE ATTENZIONE ALL’USO SOSTENIBILE DELLE RISORSE ATTRAVERSO: 1. 9 CLUB AMBIENTALI NELLE SCUOLE; 2. 9 VIVAI CHE PRODUCONO 36MILA PIANTINE ALL’ANNO; 3. LA RACCOLTA DEI RIFIUTI IN 6 VILLAGGI.
ATTIVITÀ 3	CAMPAGNE DI SENSIBILIZZAZIONE AMBIENTALE E SULL’USO SOSTENIBILE DELLE RISORSE; EDUCAZIONE AMBIENTALE, SUPPORTO AI VIVAI DI 9 SCUOLE, INIZIATIVE LEGATE ALLA GESTIONE DEI RIFIUTI.
<b>RISULTATO 4</b>	COSTITUZIONE DI UN NETWORK TRA I PORTATORI DI INTERESSE IN CAMPO TURISTICO VOLTA A MIGLIORARE E AUMENTARE PARTECIPAZIONE E COINVOLGIMENTO DELLE COMUNITÀ LOCALI NELLO SVILUPPO E NELLA GESTIONE DEL TURISMO
ATTIVITÀ 4	SVILUPPO DI UN NETWORK DI ATTORI PUBBLICI E PRIVATI COINVOLTI NEL TURISMO, ATTRAVERSO CAMPAGNE MEDIATICHE, INCONTRI, RICERCHE PARTECIPATIVE E UNA CONFERENZA INTERNAZIONALE

## 5.4 La misura del successo: la pratica

### *I fatti*

L’analisi iniziale dei risultati è stata realizzata attraverso il confronto con il capo progetto Simone Di Vicenz. Gli stessi sono stati poi presentati nel corso della Conferenza Internazionale “*Tourism and Poverty*”, pochi mesi prima della conclusione del progetto<sup>580</sup>. Successivamente, il PPT è stato sottoposto ad una valutazione esterna finale, come del resto previsto dagli “accordi” presi col donatore principale, la Commissione Europea.

Al di là dell’obbligo contrattuale, tale valutazione per ACRA era anche importante per avere uno sguardo esterno su quanto fatto e per poter migliorare l’efficienza di interventi futuri. La valutazione esterna infatti ha lo scopo principale di “valutare l’appropriatezza delle azioni dell’organizzazione, per stabilire se gli obiettivi sono stati raggiunti (quantitativamente e qualitativamente) e per produrre raccomandazioni che migliorino l’efficienza di operazioni future”<sup>581</sup>.

Tale valutazione esterna ha avuto luogo a Zanzibar tra il 26 gennaio e il 7 febbraio del 2009, ha coinvolto lo stesso staff di ACRA (espatriati e locali) ma soprattutto un campione

<sup>580</sup> DI VICENZ 2009.

<sup>581</sup> MORGANTI 2009, p. 3.

rappresentativo di beneficiari (ne sono stati intervistati più o meno sessanta). Non si è trattato solo di interviste frontali ma anche di colloqui, incontri informali, visite sui luoghi del progetto. L'osservazione diretta e le "chiacchierate" si sono aggiunte a momenti più strutturati, focus group, incontri formali, analisi di documenti ufficiali e reportistica prodotta<sup>582</sup>.

Come sottolineato del valutatore, Nicola Morganti, il progetto ha prodotto materiale sufficiente sui dati (e i risultati) quantitativi delle attività; il lavoro sul campo del valutatore è stato quindi quello di verificare la veridicità di tali dati, aggiungendo poi un'analisi più qualitativa, cercando di cogliere aspetti e dinamiche che sfuggono a semplici analisi quantitative.

Un discorso intorno alla "validità", al successo, all'efficienza o alla stessa pertinenza di un progetto di sviluppo non può e non deve limitarsi alla presentazione di dati e considerazioni contenuti in documenti interni o esterni (ma legati) all'organizzazione che ha realizzato il progetto. Allo stesso modo, prima di aprirsi a considerazioni più ampie, è utile (se non indispensabile) capire cosa è stato fatto concretamente.

Quanto segue è quindi una presentazione sintetica e per punti dei risultati quantitativi raggiunti dal progetto (con qualche nota qualitativa).

Del resto, chiaramente, l'analisi qualitativa si presta a diverse interpretazioni; a seconda della prospettiva, per esempio, quelli che per alcuni sono risultati positivi, per altri non lo sono. In sintesi (e il discorso sarà più chiaro in seguito) l'analisi qualitativa si presta ad interpretazioni diverse; quella quantitativa no (o comunque meno) perché i dati sono dati, numeri, percentuali, realtà e non interpretazione.

Si procede, ancora una volta, per singolo risultato e singola attività. Si riparte dalla teoria – ovvero quanto ci si proponeva di fare – per confrontarla con la realtà di quanto è stato fatto.

## **RISULTATO 1**

---

500 ABITANTI DEI VILLAGGI DELLE COMUNITÀ RURALI DI NUNGWI E JAMBIANI, ATTRAVERSO UNO SPECIFICO PERCORSO DI FORMAZIONE, TROVANO LAVORO ALL'INTERNO DELL'INDUSTRIA TURISTICA.

Per il raggiungimento di questo primo risultato ci si proponeva di coinvolgere 700 persone in un percorso di formazione (teorico e pratico) su "Turismo e ospitalità". Le persone coinvolte sono state in realtà 1.016. In termini strettamente numerici, si è fatto più di quanto ci si era proposti di fare.

Questo perché il gradimento dell'attività proposta è stato decisamente alto e ACRA ha perciò deciso di estendere il numero di beneficiari. L'opportunità formativa è stata pubblicizzata ampiamente e con diversi mezzi. Per quanto riguarda l'accesso alla formazione, non sembra esserci stata esclusione sociale o di genere; la selezione, secondo Morganti, è

---

<sup>582</sup> I rapporti redatti hanno costituito la base di partenza per gli ulteriori approfondimenti realizzati nei luoghi del progetto.

stata trasparente e in linea generale ben condotta (ha seguito i criteri prestabiliti). Nel bilancio tra i generi, a Nungwi quasi il 40% degli studenti era composto da donne (per Jambiani non è stato possibile ottenere dati precisi). In termini più ampi, le donne sono riuscite ad avere accesso facilmente a corsi più brevi, mentre i corsi lunghi (come il diploma biennale) restano appannaggio quasi esclusivo di uomini e ragazzi.

I beneficiari hanno espresso alto gradimento per l'attività; quanto raccontato al valutatore coincide con i dati puntualmente e regolarmente raccolti da ACRA.

La banca dati relativa alla condizione lavorativa di chi ha partecipato al percorso formativo, mostra che su 1.016 sono stati in 350 a trovare un lavoro, ovvero il 34%. A questi vanno però aggiunte altre 32 persone (un altro 10%) che avevano già un lavoro prima di partecipare alla formazione. Uomini e donne hanno trovato lavoro nella stessa percentuale (ma il numero delle donne era minore). Diversi beneficiari hanno poi deciso, in seguito alla formazione ricevuta, di aprire una propria attività.

Il monitoraggio delle percentuali di impiego, afferma Di Vicenz, non è stato facile, per almeno due motivi: la stagionalità del lavoro in ambito turistico (che fa in modo che spesso le persone si trovino a lavorare su base occasionale per brevi periodi di tempo o comunque non continuativamente); il fatto che diversi studenti non aggiornino la banca dati con informazioni relative alla propria condizione lavorativa<sup>583</sup>.

Morganti rileva che sono in pochi a voler parlare di salari. Questa resistenza non permette (e non ha permesso) perciò di conoscere e quantificare i cambiamenti avvenuti in termini economici e di reddito nella vita di queste persone. Anche l'osservazione delle abitazioni dei beneficiari (uno dei tipici e più classici indicatori di ricchezza) non permette a Morganti di trarre una conclusione netta: molti beneficiari del resto vivono ancora con la famiglia. A detta del valutatore va però notato che le condizioni abitative (in termini infrastrutturali) nei villaggi visitati sembrano essere al di sopra della media della Tanzania continentale. (Almost all houses are made with blocks or stones, many of them have iron sheet roofs and cement floor).

In definitiva, il primo risultato è stato quindi raggiunto parzialmente: la percentuale di quanti hanno trovato lavoro è, come già detto, del 34% di fronte ad una percentuale attesa del 71%. È anche vero che in partenza ci si proponeva di formare 700 persone mentre si è invece poi arrivati a 1.016. A trovare lavoro non sono stati 500 bensì 350.

A detta del valutatore, il risultato atteso (e quindi questo 71%) era eccessivamente ambizioso. Inoltre, i beneficiari che avevano già un'occupazione, con le competenze acquisite grazie alla formazione ricevuta, hanno migliorato la propria "occupabilità", hanno reso più forte la propria posizione nel mondo del lavoro e anche questo è un aspetto da non ignorare. Infine, vanno considerate anche le persone che, ricevuta la formazione, hanno scelto di aprire una propria attività.

Il 34% dunque, secondo Morganti, è un dato piuttosto incoraggiante.

---

<sup>583</sup> Di Vicenz, comunicazione personale.

## RISULTATO 2

---

SUPPORTO A 30 PICCOLE E MEDIE IMPRESE (PMI), CREATE EX NOVO O GIÀ ESISTENTI, E A GRUPPI DI DONNE LOCALI – ATTIVI IN VARI AMBITI (MANUFATTI, FORNITURE ALBERGHIERE, ESCURSIONI TURISTICHE).

L'attività prevista per il raggiungimento del risultato in questione – ovvero un programma di formazione, teorica e gestionale, sullo sviluppo di PMI – ha coinvolto 910 persone legate a 59 PMI (compresi 8 gruppi di pescatori). Anche in questo caso, si è andati ben oltre il target previsto a inizio progetto. Delle 59 PMI supportate però solo 2 sono formalmente registrate (su questo punto si tornerà in seguito).

Come per la precedente attività, anche in questo caso il livello di gradimento espresso dai beneficiari è decisamente alto, così come registrato puntualmente da ACRA e poi confermato da Morganti. Allo stesso modo, non si rileva esclusione e si è registrato un buon bilancio tra generi.

Dai focus group realizzati dal valutatore è emerso che i beneficiari ritengono di aver migliorato le proprie competenze e quindi le proprie capacità di fare business.

La sostenibilità delle attività delle PMI non sembra dipendente dalla presenza futura di ACRA, anche perché gran parte di esse sono comunque in contatto con istituzioni governative, altri progetti e altre Ong.

In linea generale, il fatto che le PMI in questione si occupino di prodotti anche molto diversi tra loro, non permette di stabilire inequivocabilmente se nei rispettivi mercati di riferimento, la loro posizione in termini per esempio di competitività sia globalmente migliorata grazie all'intervento del PPT. Ogni prodotto si inserisce in mercati diversi che fronteggiano situazioni diverse. Il settore dell'artigianato, per esempio, sottolinea anche Morganti, sta vivendo particolarmente la competizione di prodotti provenienti dalla Tanzania continentale. Il settore resta tuttavia ancora accessibile per i locali ma sugli sviluppi futuri non è facile fare delle previsioni. (sono dinamiche che non dipendono certo dal villaggio o dal progetto)

L'apporto del progetto in termini di fornitura di nuovi e più efficienti macchinari ha sicuramente migliorato la qualità del lavoro delle PMI beneficiarie.

Ci sono comunque delle dinamiche che possono essere indicative dei risultati dell'attività. In primis, il fatto che in 5 dei 7 focus group organizzati dal valutatore con i rappresentanti delle PMI, i beneficiari abbiano dichiarato che la propria condizione è migliorata e che c'è stato un evidente progresso grazie al PPT. Inoltre, Morganti sottolinea positivamente il fatto che parte dei profitti venga reinvestita in strumenti da lavoro e/o in materie prime da processare. Infine, la divisione dei guadagni avviene in modo trasparente tra i membri delle PMI e spesso parte di tali guadagni viene messa da parte come risparmi o come sorta di assicurazione in caso di problemi, incidenti o esigenze comunitarie.

Questa gestione dei guadagni depone a favore dell'impegno e dell'interesse che i beneficiari ripongono nella propria attività e nelle possibilità di sviluppo futuro. Questo dimostra anche che in fondo il progetto ha supportato efficacemente le iniziative locali.

### **RISULTATO 3**

---

NELLE COMUNITÀ DI NUNGWI E JAMBIANI AUMENTANO LA SENSIBILITÀ AMBIENTALE E L'ATTENZIONE ALL'USO SOSTENIBILE DELLE RISORSE ATTRAVERSO:

9 CLUB AMBIENTALI NELLE SCUOLE;

9 VIVAI CHE PRODUCONO 36MILA PIANTINE ALL'ANNO;

LA RACCOLTA DEI RIFIUTI IN 6 VILLAGGI.

Le attività proposte per diffondere e aumentare la sensibilità ambientale sono state realizzate come previsto. I 9 Club ambientali nelle scuole sono stati supportati e aiutati con formazione e materiale didattico. Gli studenti hanno partecipato attivamente, anche se le attività si svolgevano in orari extracurricolari. Anche i 9 vivai hanno ricevuto attenzione e supporto ma i risultati sono stati inferiori alle attese, per diversi motivi. La scarsità d'acqua ma anche la presenza di animali domestici sono due degli elementi che hanno compromesso l'esito dell'attività.

La scarsità d'acqua ha talvolta proprio bloccato la produzione delle pianticelle. Molte infrastrutture sono vecchie e non riescono a fornire acqua nelle zone rurali.

Un altro grosso limite è stata l'introduzione di pratiche agricole in zone semi aride dove l'agricoltura non c'è. Infatti sono zone dove la primaria fonte di reddito è la pesca. L'introduzione dei vivai come attività generatrice di reddito richiede dunque molto più tempo.

Sicuramente è da tenere in conto, come sottolinea De Vicenz, che l'attività tradizionale dei villaggi in questione è la pesca e non l'agricoltura: introdurla non è facile ed è un processo che necessita di tempo.

Sono stati organizzati 9 "Clean up" Festival, giornate di raccolta collettiva di rifiuti, in 4 villaggi. Gli eventi sono serviti a catalizzare l'attenzione sui rischi legati all'inquinamento creato dai rifiuti inorganici che, nei villaggi del progetto, sono aumentati tanto per l'espansione del turismo quanto per la negligenza dei locali. La partecipazione, anche in queste occasioni, è stata decisamente alta e incoraggiante. Anche i beneficiari delle attività di formazione, per esempio, hanno raccontato a Morganti di aver partecipato attivamente alla raccolta dei rifiuti.

Il problema principale, che il progetto non poteva certo risolvere (e che non doveva neanche affrontare) è l'assenza di un piano di smaltimento dei rifiuti per l'isola. L'attività promossa dal PPT serviva, e sembra essere servita, a sensibilizzare la popolazione locale sull'importanza di stoccare e differenziare i rifiuti, facendo in modo che non si spargano in giro. Iniziative locali, come queste, non possono niente (o comunque poco) se mancano un piano principale e un coordinamento centrale.



Le zone d'ombra sono diverse e anche il valutatore, per esempio, solleva dei dubbi sulla pertinenza dell'attività proposta e sul suo legame con i fini del progetto: in sostanza, si pone in dubbio il fatto che per alleviare l'impatto negativo che lo sviluppo turistico ha avuto sull'ambiente fosse il caso di sostenere Club ambientali e vivai. Del resto, in termini produttivi, i vivai non hanno raggiunto i risultati prefissati. Inoltre Morganti rileva anche che il budget destinato all'attività in questione era scarso.

Stando alle interviste, agli incontri e alle testimonianze raccolte dal valutatore, sembra comunque esserci stato un miglioramento in termini anche concreti di maggiore pulizia e maggiore cura dell'ambiente. Del resto, anche la partecipazione, alta e costante, agli eventi organizzati depone a favore di una maggiore sensibilità tra i locali, stimolata evidentemente dal progetto. Così come sembra essere più chiaro tra i locali il legame tra ambiente, salute e rifiuti.

## **RISULTATO 4**

---

COSTITUZIONE DI UNA RETE (NETWORK) TRA I PORTATORI DI INTERESSE IN CAMPO TURISTICO CHE PERMETTA DI MIGLIORARE E AUMENTARE PARTECIPAZIONE E COINVOLGIMENTO DELLE COMUNITÀ LOCALI NELLO SVILUPPO DI POLITICHE DI TURISMO PRO-POOR, NEI MOMENTI DI CONFRONTO E NEI PARTENARIATI CON I DECISION MAKERS LOCALI, GLI INVESTITORI E IL SETTORE PRIVATO.

Le iniziative prese nella direzione di incrementare la partecipazione locale ai processi decisionali sono diverse. Ciononostante, non si è arrivati alla creazione di un network ufficiale

Del resto, come sottolinea Morganti, gli investitori hanno già una loro associazione (ZATI – Zanzibar Association of Tourism Investors) e il Governo coordina il settore attraverso la Commissione per il Turismo.

Il valutatore scrive che è difficile stabilire se il network che il PPT si proponeva di creare fosse e sia realmente necessario o se invece fosse qualcosa in più, di non indispensabile ma comunque utile (ad incrementare la partecipazione delle comunità locali ai processi decisionali).

Un network informale si è tuttavia ritrovato e ricreato in occasione della Conferenza Internazionale su “Turismo e Povertà”, organizzata da ACRA all'interno del PPT.

Le iniziative che sono state prese per dare voce alle istanze delle comunità locali sono comunque rilevanti, interessanti e significative. ACRA ha condotto 2 ricerche partecipative, una a Nungwi<sup>584</sup> e l'altra a Jambiani<sup>585</sup>, che hanno analizzato la visione dei locali sul fenomeno turistico. Rischi, opportunità, mancanze governative, necessità di maggiore inclusione, motivi dell'esclusione, timori e preoccupazioni: le ricerche offrono uno spaccato profondo su come i locali stiano vivendo la forte ascesa del turismo a casa loro e sulla propria pelle.

---

<sup>584</sup> ACRA ZANZIBAR 2006.

<sup>585</sup> ACRA ZANZIBAR 2007.

Sempre all'interno di questa attività, è stato creato un Advisory Committee, una sorta di Comitato di supporto al progetto che si è riunito regolarmente e ha fornito un aiuto costante alla realizzazione delle attività. Il contributo dell'Advisory Committee al progetto, afferma Di Vicenz, è stato fondamentale per il monitoraggio costante delle attività e per la percezione del progetto da parte della comunità. Questo continuo monitoraggio ha permesso di adattare continuamente le attività per meglio rispondere ai bisogni dei beneficiari.

Un'altra esperienza importante, in termini di coinvolgimento dei locali, è stata l'Open Dialogue Day<sup>586</sup>, una giornata di confronto e discussione intorno al tema degli impatti che il turismo sta avendo sulla cultura locale – un tema che sta a cuore a diversi zanzibarini.

Il Ministero del Turismo è stato poi coinvolto a Nungwi in un incontro con la comunità locale; fatto significativo per popolazioni che spesso dalle autorità centrali si sentono ignorate, se non sopraffatte.

Un altro aspetto da non sottovalutare è il rafforzamento istituzionale del partner di progetto di ACRA: l'ONG locale LDF. Se all'inizio dei lavori, LDF era una piccola organizzazione gestita da volontari, lavorando assieme, lo staff ha sviluppato importanti capacità gestionali e ha decisamente migliorato le proprie prestazioni. Nel tempo, LDF è diventata responsabile di buona parte delle attività del progetto sviluppate a Nungwi.

Infine, come già accennato, ad ottobre del 2008 (quattro mesi prima della fine del progetto) ACRA, in collaborazione con altri enti, ha organizzato una Conferenza Internazionale che ha riunito rappresentanti del governo, della società civile e del settore privato. La Conferenza, che ha avuto un'ampia eco mediatica nell'isola, ha ottenuto una risposta decisamente positiva da parte dei partecipanti che hanno espresso, tra le altre cose, il desiderio – se non la necessità – di poter partecipare più regolarmente ad eventi del genere.

La Conferenza ha soprattutto posto in evidenza il fatto che manca un coordinamento (ma spesso anche semplicemente un dialogo o un contatto) tra chi lavora nell'industria turistica, chi il turismo lo pianifica, chi lo deve regolare e chi, in teoria, dovrebbe beneficiare dello sviluppo del settore.

Sicuramente la Conferenza è stata utile per far emergere la necessità di maggiore contatto tra i diversi attori coinvolti. C'è quindi da chiedersi, ed è questa la conclusione di Morganti, che forma istituzionalizzata dovrebbe assumere questo dialogo e soprattutto, tema emerso fortemente nella Conferenza, in che modo vanno coinvolte le compagnie (società e grandi tour operator) che caratterizzano lo scenario turistico zanzibarino e che sembrano vivere in un altro contesto: il proprio.

L'esperienza del PPT non dà risposta però alla questione su come il dialogo tra i diversi attori si possa instaurare e su come si possa fare in modo che le comunità locali possano far sentire la propria voce. Gli spunti di riflessione, comunque, non mancano e quanto fatto non va trascurato.

---

<sup>586</sup> ACRA ZANZIBAR 2008.

## 6. DJERBA, TRA DECLINO E RINNOVAMENTO

La Sardegna e l'isola di Djerba. Due isole con frammenti di storia comune – entrambe hanno vissuto il passaggio dei fenici, dei romani e degli arabi – che oggi, importanti mete del turismo nel Mediterraneo, affrontano entrambe una serie di sfide legate alla gestione del settore e alla più generale ricerca della sostenibilità e dello sviluppo. È questa la considerazione di fondo – il presente di sfide comuni – che ha spinto alla promozione del progetto di cooperazione “Turismo e Qualità Ambientale – Percorsi di qualità per la filiera turistica dell'isola di Djerba”.

Proposto nel 2007, avviato nel marzo del 2008 e terminato nel giugno dell'anno successivo, questo primo progetto di cooperazione tra le due isole è stato reso possibile dagli strumenti offerti dalla legge regionale sarda sulla cooperazione, la Legge 19 del 1996.

“Turismo e Qualità Ambientale”, in termini generali, aveva l'obiettivo di creare un partenariato tra le due isole in materia di sostenibilità, lavorando per ridurre l'impatto ambientale delle attività turistiche attraverso la diffusione di competenze sulla gestione ambientale sostenibile nelle strutture ricettive e la sensibilizzazione delle autorità locali rispetto a tali temi.

Turismo e ambiente, declinati in diverse iniziative, sono i temi principali della proposta che punta a promuovere un modello di turismo attento alla sostenibilità ambientale – tanto in Sardegna e a Djerba quanto nel resto del bacino del Mediterraneo.

Prima di entrare nello specifico del progetto – analizzandone obiettivi teorici e risultati pratici – è utile soffermarsi su alcuni punti cruciali come la coerenza dell'intervento proposto rispetto alle priorità del luogo di intervento e il contesto dal quale nasce l'intervento proposto.

In altri termini – ed è quanto si cerca di analizzare nei prossimi paragrafi – quanto il tema della sostenibilità ambientale è importante per Djerba? Perché in questo campo la Sardegna e Djerba possono cooperare? E infine, qual è il trascorso e qual è la competenza acquisita in questo settore da chi ha proposto e implementato il progetto?

Per quanto il focus sia sul progetto<sup>587</sup>, più che sul contesto, è comunque interessante offrire una panoramica sulle dimensioni del fenomeno turistico in Tunisia, tema del paragrafo che segue.

### 6.1 Turismo in Tunisia: evoluzione e assetto attuale

Sebbene già negli anni del protettorato francese, la Tunisia accogliesse un certo numero di turisti europei – soprattutto nei mesi invernali<sup>588</sup> – è con l'indipendenza che il turismo comincia a svilupparsi. L'attività viene inserita nella strategia di sviluppo economico del

---

<sup>587</sup> Il caso di Djerba è trattato in relazione al progetto Turismo e Qualità Ambientale. La trattazione, più sintetica rispetto al caso zanzibarino, è orientata a fornire gli elementi essenziali per la comprensione del progetto.

<sup>588</sup> Viene creato nel 1903 il *Comité d'Hivernage de Tunis et de la Tunisie*: i turisti arrivano in Tunisia nei mesi invernali incoraggiati dalla dolcezza del clima.

Paese – anche se solo col tempo assumerà un profilo importante; il ruolo dello Stato è centrale<sup>589</sup> e volto a garantire una crescita armoniosa, senza uno sbilanciamento eccessivo verso il turismo balneare. È forte l'intenzione di incentivare il turismo anche nelle regioni rurali per colmare quello che già all'epoca era un forte divario tra le zone costiere e l'interno. Il tentativo non riesce: è il turismo balneare che prende piede e si afferma con decisione, diventando l'emblema dell'offerta turistica tunisina.

La capacità ricettiva – in termini di numero di strutture e di posti letto – cresce praticamente senza sosta, dagli anni '60 ai giorni nostri (tabella 12 – capacità ricettiva: strutture e posti letto).

**Tabella 12** – Evoluzione della capacità ricettiva dal 1962 al 2000

	1962	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000
<b>Strutture</b>	74	85	212	273	319	420	508	612	736
<b>Posti letto</b>	4.077	8.726	35.297	62.397	71.529	93.275	116.534	161.498	197.453

**Fonte:** ONTT

Allo stesso modo cresce il numero degli arrivi: se all'inizio degli anni '60 i turisti sono poco più di 50 mila, nel 1975 si supera il milione (tabella 13).

**Tabella 13** – Turisti in Tunisia dal 2000 al 2008

	<b>TURISTI INTERNAZIONALI</b>
<b>1962</b>	52.752
<b>1965</b>	165.840
<b>1970</b>	410.749
<b>1975</b>	1.013.851
<b>1980</b>	1.602.054
<b>1985</b>	2.002.997
<b>1990</b>	3.203.787
<b>1995</b>	4.119.847
<b>2000</b>	5.057.193

**Fonte:** ONTT – Ministère de l'Intérieur et du Développement Local

Nel corso degli anni '70 lo Stato si occupa principalmente di costruire e migliorare le infrastrutture – del resto indispensabili allo sviluppo del settore<sup>590</sup> – e lavora anche per conformare l'assetto istituzionale<sup>591</sup> al peso crescente dell'industria.

<sup>589</sup> Nel 1959 viene istituita la *Société Hôtelière et Touristique Tunisienne* (SHTT), statale, incaricata dello sviluppo turistico di base.

<sup>590</sup> Gli investimenti infrastrutturali riguardano principalmente le coste e in particolare i poli turistici di maggiore attrazione: Hammamet-Nabeul, Djerba, Monastir, Sousse, Zarzis (BELHEDI 1992).

<sup>591</sup> Tra le varie iniziative, è del 1973 l'istituzione dell'AFT (*Agence Foncière Touristique*), incaricata della gestione delle zone turistiche. È invece del 1974 la creazione dell'ONAS (*Office National de l'Assainissement*)

Dalla metà degli anni '80<sup>592</sup> il Governo segue una politica sul turismo basata su 3 assi strategici complementari:

- la diversificazione dell'offerta nei poli turistici già attivi;
- la diversificazione della domanda turistica, ovvero il tentativo di attrarre turisti con un elevato potere d'acquisto;
- la realizzazione di nuove zone turistiche che valorizzino potenzialità ancora inesprese<sup>593</sup>.

La diversificazione dell'offerta diventa una priorità, perseguita con ancora maggiori interesse e convinzione a partire dalla fine del decennio. Il turismo balneare è il segmento principale ma diverse località stanno raggiungendo preoccupanti livelli di saturazione, il che rende ancor più necessario l'impegno per la diversificazione. Si investe nel turismo sahariano; Tozeur e Douz diventano i centri nevralgici del nuovo prodotto. Offerta e domanda aumentano, ma i risultati non sono sempre ottimali in termini di sostenibilità ed utilizzo delle risorse; del resto, l'ecosistema sahariano è particolarmente delicato.

Nuovo slancio al turismo legato a motivazioni naturalistiche è dato dalla creazione di nuovi Parchi naturali e aree protette; allo stesso modo, sempre nell'ottica della diversificazione dell'offerta, si punta sul turismo rurale, su quello congressuale e sullo sviluppo di nuovi prodotti – come la talassoterapia. Sul fronte del turismo balneare, si punta sulla gestione e l'estensione di poli già attivi e sulla creazione di nuove zone turistiche – Tabarka ne è un esempio.

Il turismo in Tunisia è cresciuto e continua a crescere anche negli anni più recenti, tanto in termini di capacità ricettiva quanto in termini di arrivi.

Tabella 14 – Evoluzione della capacità ricettiva dal 2000 al 2008

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Strutture</b>	755	777	790	800	816	825	834	836
<b>Posti letto</b>	205.605	214.319	222.018	226.153	229.837	231.838	235.727	238.495

Tabella 15 – Turisti in Tunisia dal 2000 al 2008

2001	2003	2005	2006	2007	2008	2009
5.387.300	5.114.303	6.378.435	6.549.549	6.761.906	7.048.999	6.901.400

Il peso del turismo nell'economia nazionale è ancora decisamente rilevante, così come è rilevante il numero di addetti al settore. Stando ai dati forniti dall'ONTT, nel 2008 erano 95.398 i posti di lavoro direttamente riconducibili al settore turistico<sup>594</sup>.

---

chiamata ad occuparsi del trattamento delle acque reflue: è un segno che la riflessione a livello internazionale sulla complessa relazione tra ambiente e turismo muove i primi passi anche in Tunisia.

<sup>592</sup> Gli anni '80 non sono anni facili per il Paese: le contestazioni sociali, l'opposizione a un regime non democratico, la siccità, un quadro internazionale instabile e profonde tensioni regionali. Il turismo, a dispetto della recessione, continua a crescere ma sempre nelle stesse formule e con gli stessi contenuti – non è servito a colmare il divario di sviluppo tra le diverse aree del Paese. Le autorità locali ne prendono atto e adottano misure correttive.

<sup>593</sup> KAGERMEIR 2000.

<sup>594</sup> Altri dati: [http://www.aft.nat.tn/fr/tourisme\\_indicateurs\\_tunisie.php](http://www.aft.nat.tn/fr/tourisme_indicateurs_tunisie.php)

Il turismo in Tunisia è quindi un settore che ormai riveste un ruolo fondamentale nelle dinamiche economiche del paese. Sono diversi i punti di forza importanti del settore – legati anche alla sua storia e al suo sviluppo: il paese ha ormai una certa tradizione in materia e un certo sapere; conosce pregi e difetti dell'industria. Restano una serie di potenzialità ancora da sviluppare e allo stesso modo delle criticità e delle problematiche che richiedono un impegno congiunto degli operatori del settore e delle istituzioni pubbliche – perché le debolezze diventino opportunità e pretesto per rigenerare quella che può considerarsi una delle maggiori industrie del Paese.

La vicinanza geografica ai principali mercati europei; la reputazione di Paese relativamente sicuro e pacifico – almeno fino ai fatti del gennaio 2011; un litorale di quasi 1.300 km; un clima adatto all'allungamento della stagione; una buona rete di infrastrutture stradali, ferroviarie e aeree; condizioni relativamente favorevoli all'investimento straniero; un'importante capacità ricettiva: sono diversi i punti di forza del settore.

## 6.2 Turismo e Qualità Ambientale: il progetto

### 6.2.1 Due isole e diverse sfide comuni

Sono numerose le differenze tra la Sardegna e Djerba; innanzitutto le due isole sono decisamente diverse in quanto a superficie, demografia e densità di popolazione<sup>595</sup>.

L'isola italiana ha una superficie di oltre 24 mila km<sup>2</sup> contro gli appena 514 di Djerba. Quest'ultima è quasi piatta – si arriva ai 52 metri di Guellala, contro i 1.834 che si raggiungono in Sardegna – mentre l'isola italiana ha un'altitudine media di 600 metri. L'isola tunisina, come già menzionato in precedenza, nel 2004 contava 140 mila abitanti e la più alta densità di popolazione all'interno della Tunisia. I sardi (nell'isola) oltrepassano invece il milione e seicento mila ma con una densità evidentemente ben diversa. La demografia sarda si confronta poi con una serie di problematiche quali il decremento della popolazione, un generale invecchiamento della stessa, l'integrazione degli immigrati e l'esodo dalle zone interne.

Sono diverse la storia, la lingua, l'assetto sociale, i contesti statali dei quali le due isole fanno parte. Eppure non mancano i punti di contatto: ad accomunare le due isole è sicuramente il ruolo centrale del turismo nelle loro economie.

Con oltre 100 strutture ricettive, una capacità superiore ai 40 mila posti letto e un milione di turisti all'anno, Djerba è una destinazione di rilievo nel Mediterraneo. Altrettanto lo è la Sardegna che può contare su una capacità ricettiva ufficiale di oltre 180 mila posti letto – a fronte però di oltre mezzo milione di posti letto nelle seconde case – e più di 6 milioni di turisti all'anno.

Comuni alle due isole sono anche diverse problematiche che lo sviluppo di tale industria spesso comporta – soprattutto a livello ambientale.

---

<sup>595</sup> Diversi dati riproposti (previa verifica) in seguito provengono dal lavoro di ricerca di CORSALE, SISTU 2009.

In particolare, la forte pressione, crescente, sugli ecosistemi marini è una peculiarità di entrambi i contesti – il che non stupisce, essendo il turismo balneare il prodotto forte e centrale tanto dell’offerta turistica sarda quanto di quella tunisina.

I temi dell’ambiente sono sicuramente prioritari tanto in Sardegna quanto a Djerba, il che è sicuramente legato – almeno parzialmente – allo sviluppo turistico.

La qualità dell’ambiente è motivo di forte preoccupazione nelle due isole: cresce il numero dei turisti e crescono di conseguenza le fonti di inquinamento, l’occupazione dello spazio, il traffico, la concentrazione sulle coste, i consumi di acqua, la quantità di rifiuti prodotta.

Le problematiche comuni sono numerose. Sicuramente l’acqua è una di queste. Mentre a Djerba è innanzitutto la disponibilità a costituire un problema, in Sardegna i punti critici sono la qualità, la disponibilità stagionale e la distribuzione. In entrambi i casi, una gestione razionale ed efficace della risorsa è indispensabile e gli sforzi in questa direzione sono prioritari.

A Djerba l’acqua è assicurata da una condotta di adduzione che proviene dal continente – oltre che da una stazione di desalinizzazione locale. Il tasso di allacciamento delle case alla rete dell’acqua potabile è prossimo al 100% mentre è ancora piuttosto debole il tasso di allacciamento al sistema fognario. Inoltre è ancora insufficiente la riutilizzazione delle acque trattate.

In Sardegna, vige una gestione integrata della risorsa, i diversi serbatoi sono comunicanti e ciò permettere di rispondere ai bisogni diversi – in termini quantitativi – di aree diverse dell’isola. L’acqua è relativamente abbondante ma l’isola vive comunque in uno stato di emergenza prolungata. L’industria turistica – che richiede importanti quantità d’acqua in determinati periodi dell’anno – pesa notevolmente sui consumi.

Non mancano comunque esperienze positive come quella del Comune di Villasimius che riutilizza gran parte delle acque depurate attraverso una rete idrica dedicata in grado di approvvigionare giardini e campi da golf – senza compromettere i bisogni dei cittadini.

La gestione dei rifiuti, soprattutto quando il turismo cresce, è un’altra questione delicata e prioritaria – anche per lo sviluppo turistico, oltre che per la qualità dell’ambiente e per motivi di salute pubblica. A Djerba negli ultimi anni si sono registrati dei miglioramenti nelle infrastrutture e nei servizi di raccolta tuttavia non è (ancora) stata attivata la raccolta differenziata – il che, evidentemente, costituisce una grave mancanza. Manca, più in generale, una politica efficace di gestione dei rifiuti.

In questo senso la Sardegna ha invece saputo crescere più in fretta: la percentuale di raccolta differenziata nell’isola è passata dal 4% del 2003 al 40% del 2008 e il riciclaggio è in pieno sviluppo.

Sul fronte energetico, entrambe le isole dipendono da combustibili fossili non rinnovabili. A Djerba la diffusione di pannelli solari è ancora limitata nonostante il considerevole potenziale di energia solare. La situazione sarda è leggermente diversa; c’è stata un’apertura a fonti rinnovabili ed energie pulite ma la strada da percorrere è ancora lunga e irta di ostacoli – come testimoniano per esempio alcuni scandali che hanno coinvolto il settore dell’eolico.

Un'altra preoccupazione comune alle due isole è legata all'erosione delle spiagge, fenomeno connesso a diversi fattori, naturali e antropici: dall'innalzamento del livello del mare, all'eccessiva infrastrutturazione.

Nell'isola tunisina, diverse strutture sono state edificate a ridosso della spiaggia, compromettendo le dune – lo sviluppo turistico ha quindi evidentemente aggravato il fenomeno. Anche in Sardegna le coste hanno subito pesantemente l'antropizzazione e il peso di diverse attività economiche: la pesca, l'agricoltura, l'industria e – evidentemente – il turismo. L'erosione riguarda oltre il 20% delle spiagge sarde.

La protezione delle spiagge, delle zone umide, del paesaggio: sono diversi i fronti dell'impegno. La protezione della biodiversità è prioritaria in entrambi i contesti. Lo sviluppo del turismo e un'eccessiva antropizzazione costituiscono gravi minacce per i delicati equilibri di ecosistemi estremamente ricchi e vari come quello sardo e quello djerbiano.

Le minacce agli ecosistemi costieri e marini dell'isola tunisina sono diverse: dallo scarico in mare di acque non trattate ad una pesca eccessiva e sregolata. Diverse specie marine sono scomparse, le praterie di Posidonia si stanno degradando, diversi siti di riproduzione delle tartarughe sono stati invasi dai turisti o dalle strutture turistiche. La biodiversità si sta riducendo e questo ha spinto alla creazione di alcune aree marine protette – un segno decisamente positivo.

Anche in Sardegna non mancano i motivi di preoccupazione rispetto a flora e fauna: l'inquinamento causato dall'agricoltura, dall'industria e dalle acque di scarico urbane; bracconaggio e incendi; la cementificazione delle coste e il sovra pascolamento di diverse terre dell'interno – la lista delle criticità è lunga.

Per quanto l'isola possa contare diversi Parchi nazionali, delle aree marine protette, dei parchi regionali e diversi siti tutelati a vario livello – la sostenibilità è ancora un obiettivo, più che una realtà consolidata.

### **6.2.2 Cooperare. Tra volontà e necessità**

Un turismo balneare importante e un ambiente minacciato che richiede una gestione attenta, costante e orientata verso la sostenibilità: è su questi due elementi che la Sardegna e Djerba condividono un presente comune.

Le due isole, nonostante le tante differenze, si trovano di fronte a problemi e obiettivi simili intorno ai quali può essere importante e vantaggioso lavorare insieme, alla ricerca di soluzioni comuni.

Il progetto “Turismo e Qualità Ambientale” nasce da questa idea, dalla volontà di condividere esperienze diverse per confluire verso strategie condivise.

Sono diversi gli ambiti, anche in questo contesto, nei quali cooperare può portare a un mutuo beneficio e nel progetto in questione se ne scelgono diversi; tra gli altri: la ricerca scientifica, i programmi di educazione ambientale e di formazione professionale, il rafforzamento del capitale umano, il trasferimento di competenze in materia di strumenti di certificazione di qualità ambientale, i processi di partecipazione.



Il progetto veicola non solo delle informazioni o delle conoscenze ma punta a proporre un modello di turismo sostenibile, facilmente replicabile altrove – in particolare nel bacino del Mediterraneo.

Un aspetto cruciale di “Turismo e Qualità Ambientale” risiede sicuramente nella composizione del partenariato che lo ha promosso e implementato.

Soggetto capofila è un ente pubblico locale sardo: l’Area Marina Protetta (AMP) di Capo Carbonara.

Istituita alla fine degli anni ’90<sup>596</sup>, l’AMP si occupa del monitoraggio, con servizi di sorveglianza e tutela, di tutta l’area marina e costiera. È attiva inoltre nel campo della ricerca scientifica – anche attraverso il supporto dell’Università di Cagliari – e della formazione di professionalità specifiche. Promuove numerose iniziative a livello locale, nazionale e internazionale, con lo scopo di valorizzare le risorse naturali e umane dell’Area Marina.

L’ente gestore dell’AMP è il Comune di Villasimius, uno dei maggiori centri turistici del Sud della Sardegna<sup>597</sup>, che – a fronte di uno sviluppo importante del settore turistico – ha anche saputo distinguersi per buone pratiche in campo ambientale.

L’istituzione dell’AMP è un esempio ma non l’unico: il Comune ha infatti introdotto il Sistema di gestione Ambientale – conformemente a quanto previsto dalla norma UNI EN ISO 14001:2004<sup>598</sup> – e attivato l’Agenda 21 Locale<sup>599</sup>.

I partner sardi coi quali l’AMP ha proposto e implementato il progetto sono due: un centro di ricerca – il CIREM-CRENoS<sup>600</sup> – e una società di consulenza – Item<sup>601</sup>.

Da parte tunisina invece ci sono: l’Ecole Nationale d’Ingénieurs<sup>602</sup> di Sfax (nello specifico, il Dipartimento Geoambientale) e il BEAU, Geosurvey bureau d’études; un ente pubblico e un ente privato.

---

<sup>596</sup> L’Area Marina Protetta di Capo Carbonara – Villasimius è identificata come area marina di reperimento dalla legge 394 del 1991 e istituita con Decreto Ministeriale del 15/09/1998 – modificato con Decreto Ministeriale del 3/08/1999 (G.U. n. 229 del 29.09.1999) che sostituisce integralmente il decreto precedente.

<sup>597</sup> Villasimius tra Hotel, Residence, Villaggi Turistici, Case vacanza e Bed and Breakfast può disporre di 7 mila posti letto. **Dal sito del Comune.**

<sup>598</sup> La sigla identifica uno standard internazionale relativo alla gestione ambientale. Dotarsi di tale certificazione è frutto della scelta volontaria di un’azienda o organizzazione – la ISO 14001 non attesta una particolare prestazione ambientale ma sta piuttosto a dimostrare che l’organizzazione certificata ha un sistema di gestione che le permette di monitorare l’impatto ambientale delle proprie attività. La ISO 14001 non certifica un prodotto, è piuttosto un indicatore di “sensibilità”.

<sup>599</sup> L’Agenda 21 è un documento programmatico per la realizzazione dello Sviluppo Sostenibile. Ideato nel corso della Conferenza di Rio su Ambiente e Sviluppo del 1992, a livello locale trova attuazione nei progetti di Agenda 21 Locale (A21L). Fondamentalmente prevede che le scelte strategiche di un territorio vengano affrontate in modo partecipato, col massimo coinvolgimento dei rappresentanti della comunità – attori pubblici e privati elaborano insieme delle proposte sullo sviluppo del territorio.

<sup>600</sup> Fondato nel 1993 allo scopo di organizzare la ricerca congiunta in campo economico tra le due università sarde (Cagliari e Sassari), il CRENoS promuove reti di ricerca internazionale e conferenze sull’argomento della convergenza e della crescita e delle sue maggiori determinanti. Il centro è inoltre attivo a livello locale promuovendo, o cooperando, in diversi progetti inerenti aspetti e problemi dell’economia dell’isola.

<sup>601</sup> Nata nel 1996, Item è una società di consulenza che offre supporto per l’ideazione, la progettazione e l’attuazione di processi di innovazione e sviluppo in diverse aree; tra le altre: agroalimentare, ambiente e energia, cooperazione e internazionalizzazione, governance territoriale, ricerca e innovazione, turismo. La società si propone di supportare a livello strategico e operativo soggetti pubblici e privati nei processi di sviluppo attraverso l’apporto di conoscenze, competenze e partner determinanti per il successo dei progetti.

<sup>602</sup> La Scuola Nazionale degli Ingegneri nasce dalla Facoltà di Scienze e Tecniche dell’Università di Sfax che viene trasformata (in Scuola) da una legge apposita del 1983.

Protagonista del progetto è stato quindi un partenariato sardo-tunisino composto da enti pubblici e privati; soggetti che operano sul territorio e hanno una conoscenza profonda del contesto in cui si opera e delle problematiche che il progetto affronta. Un ente locale con un'esperienza significativa in materia di sostenibilità ambientale, un centro di ricerca e una società che lavorano anche su temi ambientali ma che soprattutto hanno grande dimestichezza con progetti di cooperazione; un centro universitario che conosce il contesto locale e si occupa di formazione: questi sono alcuni degli aspetti che caratterizzano un partenariato che presenta indubbiamente diversi punti di forza.

### 6.2.3 Obiettivi e attività del progetto

Erano quattro gli **obiettivi generali** del progetto:

1. favorire la diversificazione del turismo a Djerba<sup>603</sup>;
2. promuovere, in Tunisia, l'orientamento verso la sostenibilità ambientale, ovvero verso protezione e conservazione dell'ambiente naturale, storico-culturale e sociale del Paese<sup>604</sup>;
3. avviare la costruzione di una rete partenariale di attori pubblici e privati, operanti nel Mediterraneo e interessati a sviluppare una strategia di sviluppo turistico basata sulla sostenibilità, sulla conservazione e sulla valorizzazione del patrimonio ambientale;
4. promuovere la Sardegna – le sue eccellenze ambientali (come l'Area Marina Protetta “Capo Carbonara”) e il know how, nel campo della conoscenza, dei partner del progetto (Cirem-Crenos, Item) – come esempio e leader nel processo di diffusione di un modello turistico basato sull'eccellenza e sull'alto valore aggiunto.

Rispetto a tali obiettivi generali, sono stati perseguiti i seguenti **obiettivi specifici**:

- A. aumentare le competenze del capitale umano presente a Djerba in materia di metodi e strumenti per una gestione ambientale sostenibile delle attività turistiche e del territorio;
- B. sensibilizzare, coinvolgere e rendere partecipi attori pubblici e privati del turismo di Djerba relativamente ai percorsi di sostenibilità ambientale che possono essere intrapresi attraverso strumenti di gestione ambientale (ISO 14000, EMAS, Ecolabel) e strumenti di pianificazione, regolazione e gestione delle aree costiere e marine;
- C. applicare in forma sperimentale – sempre a Djerba – tali strumenti volontari di gestione ambientale e strumenti di pianificazione, regolazione e gestione delle aree costiere e marine;

---

<sup>603</sup> Nel documento di progetto si parla di diversificazione tipologica e temporale, in riferimento quindi al fatto che il turismo prevalente a Djerba sia fondamentalmente balneare (come tipologia) e fortemente stagionalizzato. Il progetto vuole intervenire su questa doppia concentrazione – spaziale e temporale; vista, evidentemente, come una criticità.

<sup>604</sup> Il Patrimonio è visto anche come garanzia per un reddito durevole nel tempo derivante dalla sua valorizzazione in termini turistici.

- D.** creare reti di partenariati stabili e durature tra gli attori del turismo delle due sponde del Mediterraneo – in particolare della Sardegna e di Djerba – quale base per la costituzione di una rete più ampia che, nell’ambito di tutto il bacino del Mediterraneo, promuova un modello turistico di eccellenza, ad alto valore aggiunto e sostenibile sul piano ambientale.

Al raggiungimento di tali obiettivi è funzionale il conseguimento di una serie di risultati, perseguiti attraverso l’implementazione di una serie di azioni.

**A.** Con riferimento al primo obiettivo specifico, il progetto si è proposto di raggiungere i seguenti risultati:

- il trasferimento di competenze sugli strumenti di gestione ambientale verso 10 giovani laureati, 20 Responsabili Ambientali delle strutture ricettive e almeno 10 tra amministratori pubblici e personale delle amministrazioni dell’isola di Djerba;
- la costituzione di una squadra di consulenti locali costituita da 4 professionisti locali.

Conseguentemente sono state previste tre azioni:

- **AZIONE 1.1 – TRASFERIMENTO DI COMPETENZE VERSO GIOVANI LAUREATI LOCALI.**

L’azione consiste in un corso di 80 ore sugli strumenti di gestione ambientale in ambito turistico<sup>605</sup>, rivolto a 10 giovani laureati in materie tecniche ed economico-giuridiche.

A conclusione del corso si è previsto di selezionare 4 professionisti per la costituzione di una squadra di consulenti locali, chiamata a collaborare nella realizzazione delle fasi successive del progetto. Oltre ad una particolare attenzione per i giovani, nella promozione dei principi delle pari opportunità, ci si è proposti di garantire una presenza femminile non inferiore al 50% dei partecipanti al corso.

- **AZIONE 1.2 – TRASFERIMENTO DI COMPETENZE VERSO IL PERSONALE DELLE STRUTTURE RICETTIVE.**

L’azione è stata rivolta a 20 dipendenti di alcune strutture ricettive dell’isola che hanno quindi potuto partecipare ad un corso di 40 ore, volto a formare figure di Responsabili Ambientali. Anche in questo caso, si è puntato ai giovani e ad una presenza femminile non inferiore al 50% dei partecipanti.

---

<sup>605</sup> Queste le tematiche trattate durante il corso: le norme UNI EN ISO 14000; l’Ecolabel europeo; l’Agenda 21 Locale; la pianificazione e la gestione delle aree costiere e marine; gli strumenti di protezione e conservazione degli ambienti naturali.

- **AZIONE 1.3 – TRASFERIMENTO DI BUONE PRATICHE NELLA GESTIONE DEI LITORALI E DELLE AREE MARINE VERSO AMMINISTRATORI E PERSONALE DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI.**

Il trasferimento di competenze ha riguardato anche gli amministratori pubblici e il personale del governatorato di Médenine e delle tre delegazioni amministrative di Djerba<sup>606</sup> che sono stati coinvolti in due seminari dedicati all'esperienza dell'Aria Marina Protetta di Capo Carbonara nel campo della pianificazione, regolazione e gestione delle aree costiere e marine.

**B.** Il secondo asse del progetto era invece rivolto a sensibilizzare, coinvolgere e stimolare la partecipazione dei portatori di interesse pubblici e privati della filiera turistica in merito a strategie di sostenibilità ambientale. Tre i risultati attesi:

- la conoscenza approfondita delle caratteristiche dell'offerta turistica dell'isola di Djerba rispetto alle problematiche ambientali;
- la conoscenza della sensibilità degli attori della filiera turistica rispetto all'adozione di una strategia di sviluppo turistico basata sulla sostenibilità ambientale, sulla conservazione e sulla valorizzazione del patrimonio ambientale;
- l'avvio di un percorso di coinvolgimento e di progettazione partecipata per uno sviluppo turistico sostenibile dell'isola.

Per ottenere tali risultati, sono state pianificate tre azioni:

- **AZIONE 2.1 – INDAGINE SULLA SENSIBILITÀ AMBIENTALE DELLE STRUTTURE RICETTIVE.**

L'azione consiste in un'indagine condotta su circa 100 strutture (per un totale di 35 mila posti letto), volta a tracciare un quadro preciso sulla sensibilità delle strutture ricettive dell'isola in merito alle problematiche ambientali e per verificare la loro propensione all'introduzione di modelli di gestione eco-compatibile<sup>607</sup>.

- **AZIONE 2.2 – INDAGINE SULLA SENSIBILITÀ AMBIENTALE DEGLI ALTRI ATTORI DELLA FILIERA TURISTICA.**

---

<sup>606</sup> Le città di Houmt-Souk, Modoun e Ajim.

<sup>607</sup> Più nel dettaglio, la ricerca ha studiato il livello di conoscenza delle forme di gestione sostenibile del turismo e il livello di applicazione di interventi di protezione ambientale già attuati o in fase di applicazione – con particolare attenzione a quelle strutture che hanno adottato strategie volte alla riduzione dei consumi di risorse scarse (acqua ed energia), alla gestione dei rifiuti e alla mobilità sostenibile; per poi indagare sull'apertura e la disponibilità delle strutture verso ulteriori interventi di riduzione degli impatti ambientali. Tali interventi sarebbero funzionali anche all'ottenimento di un marchio ecologico e l'indagine cerca quindi di capire se gli operatori sono interessati a tale riconoscimento o ad altri strumenti riconosciuti internazionalmente.

Questa seconda indagine ha invece riguardato i principali portatori di interesse locali<sup>608</sup> della filiera turistica ed è stata ideata con l'obiettivo di conoscerne meglio il grado di percezione della sostenibilità ambientale del territorio con riferimento all'impatto del turismo. Lo studio era inoltre finalizzato a sondare la volontà di tali attori a partecipare e cooperare a favore dello sviluppo sostenibile del territorio e voleva rappresentare un primo momento di sensibilizzazione sugli obiettivi e i risultati attesi del progetto.

▪ AZIONE 2.3 – AVVIO DEL FORUM DI AGENDA 21 LOCALE SUL TURISMO SOSTENIBILE

L'azione consiste nell'avvio di un Forum che coinvolga i principali portatori di interesse della filiera turistica perché insieme – in accordo ai principi dell'Agenda 21 Locale – sviluppino una riflessione sul futuro sostenibile del territorio, confrontandosi sulle principali problematiche ambientali, sociali ed economiche.

L'azione si propone di individuare i componenti del Forum e convocarne la prima seduta – il Forum dovrebbe poi procedere autonomamente.

C. Terza componente del progetto è stata l'applicazione in forma sperimentale di alcuni strumenti volontari di gestione ambientale e di strumenti di pianificazione, regolazione e gestione delle aree costiere e marine. Erano quindi due i risultati attesi:

- l'applicazione dei criteri dell'Ecolabel europeo a tre strutture ricettive dell'isola di Djerba;
- l'applicazione sperimentale degli strumenti di pianificazione, regolazione e gestione delle aree litoranee e marine dell'isola di Djerba.

Allo stesso modo, sono state due le azioni promosse:

- AZIONE 3.1 – CHECK-UP SU 3 STRUTTURE RICETTIVE PILOTA E ACCOMPAGNAMENTO SUI CRITERI DELL'ECOLABEL

L'azione consiste nell'analisi di 3 strutture ricettive pilota<sup>609</sup> e del servizio turistico offerto da tali strutture per capire e valutare che genere di impegno comporterebbe da parte loro l'adozione dei criteri (obbligatori e facoltativi) dell'Ecolabel europeo<sup>610</sup>.

---

<sup>608</sup> Tra gli altri: amministratori pubblici del governatorato di Médenine e delle tre delegazioni amministrative; rappresentanti locali delle organizzazioni del commercio; le scuole (in particolare l'école hoteliere de Djerba); le agenzie di viaggio e i tour operator locali.

<sup>609</sup> Hotel Yadis, Hotel Al Jazeera, Hotel Telemaque.

<sup>610</sup> Di conseguenza, su ciascuna delle strutture ricettive sono stati indagati diversi aspetti (dalle quantità di acqua consumata, alla gestione dei rifiuti; dall'utilizzo di sostanze chimiche pericolose all'utilizzo di prodotti alimentari locali e biologici) e condotte diverse analisi – tra le altre: analisi del tipo di intervento da effettuare per rispettare i criteri richiesti dall'Ecolabel; analisi del tipo di impegno richiesto; analisi dell'opportunità economica derivante dall'effettuazione dell'intervento necessario.

- **AZIONE 3.2 – PROJECT WORK PER LA PIANIFICAZIONE, LA REGOLAZIONE E LA GESTIONE DELLE AREE LITORANEE E MARINE DELL'ISOLA DI DJERBA**

Il Project Work è uno strumento formativo che richiede ai partecipanti – solitamente suddivisi in gruppi di lavoro – di realizzare un progetto concreto che in questo caso era legato all'applicazione in via sperimentale di strumenti di pianificazione, regolazione e gestione delle aree litoranee e marine<sup>611</sup>.

L'azione è evidentemente volta ad incoraggiare la partecipazione attiva e un confronto costruttivo intorno ai temi del progetto, rafforzando la cooperazione tra i diversi attori della filiera turistica.

**D.** La quarta e ultima componente del progetto è quella legata alla creazione e promozione di una rete partenariale, stabile e duratura, tra i vari portatori di interesse della filiera del turismo nelle due sponde del Mediterraneo – in particolare della Sardegna e di Djerba. Il partenariato è inteso come base per la costituzione di una rete più ampia che promuova – in tutto il bacino mediterraneo – un modello turistico di eccellenza, ad alto valore aggiunto e sostenibile sul piano ambientale.

I risultati attesi sono due, ovvero: la costituzione di tale rete partenariale e l'elaborazione di un piano operativo. Anche le azioni previste sono state due:

- **AZIONE 4.1 – FORMALIZZAZIONE DEGLI ACCORDI DI PARTENARIATO**

L'azione era volta al raggiungimento e alla formalizzazione di accordi di partenariato tra i protagonisti del progetto Turismo e Qualità Ambientale: enti locali<sup>612</sup>, enti di ricerca<sup>613</sup> e attori privati<sup>614</sup>.

- **AZIONE 4.2 – ELABORAZIONE DEL PIANO D'AZIONE DELLA RETE PARTENARIALE**

Per concretizzare la rete, si è previsto di elaborare, condividere e sottoscrivere un Piano d'azione che preveda – tra le altre cose – strategie, obiettivi generali e operativi, azioni da realizzare e strumenti di finanziamento: tutto il necessario perché la rete esista e possa lavorare per promuovere il già citato modello di turismo al quale si aspira.

---

<sup>611</sup> Il Project Work ha avuto la seguente articolazione: analisi delle emergenze ambientali delle aree costiere e marine dell'isola di Djerba; individuazione dei possibili strumenti di pianificazione, regolazione e gestione applicabili sulla base della normativa nazionale; definizione delle modalità di applicazione degli strumenti individuati; sviluppo degli scenari possibili.

<sup>612</sup> Area Marina Protetta "Capo Carbonara" e Délégation de Djerba-Houmt Souk.

<sup>613</sup> CIREM-CRENoS e Ecole Nazionale d'Ingénieurs de Sfax - Department de Geoenvironnement.

<sup>614</sup> Item, BEAU – Geosurvey bureau d'études, Association d'hôteliers de l'Ile de Djerba.

#### 6.2.4 La pratica delle idee

Le azioni previste dal progetto sono state realizzate e i risultati attesi – da un punto di vista quantitativo – sono stati raggiunti. La relazione finale di sintesi del progetto – compilata nel marzo del 2010 – racconta quanto fatto, per punti. Di seguito, l'elenco di tali risultati, con riferimento ai quattro assi del progetto precedentemente esposti.

**A.** Con riferimento alla prima serie di azioni – volte ad accrescere il capitale umano presente sull'isola di Djerba relativamente a metodi e strumenti per una gestione ambientale sostenibile delle attività turistiche e del territorio – l'implementazione delle stesse ha portato ai seguenti risultati:

- 10 giovani laureati tunisini hanno partecipato a un corso di 80 ore che li ha formati sugli strumenti di gestione ambientale utilizzabili in ambito pubblico-privato in aree turistiche;
- 4 dei 10 corsisti hanno proseguito l'attività di formazione sul campo, affiancando gli esperti e lavorando con loro nella realizzazione delle fasi successive del progetto;
- 20 dipendenti di 7 alberghi dell'isola sono stati formati sugli strumenti di gestione ambientale e di certificazione delle strutture ricettive (Ecolabel);
- 10 dipendenti delle amministrazioni pubbliche e delle associazioni di categoria<sup>615</sup> hanno ricevuto una specifica formazione sui metodi e sugli strumenti per una gestione ambientale sostenibile.

**B.** Sensibilizzare, coinvolgere e rendere partecipi gli attori pubblici e privati della filiera turistica dell'isola di Djerba ai percorsi di sostenibilità ambientale era il secondo asse del progetto. A tal fine erano previste – e sono state realizzate – tre azioni: due indagini e l'avvio di un Forum di Agenda 21 Locale.

- 100 strutture ricettive<sup>616</sup> sono state coinvolte nell'indagine – azione 2.1 – che ha consentito di ricostruire il quadro informativo sulla situazione ambientale delle strutture ricettive dell'isola e sensibilizzare i partecipanti sui temi della sostenibilità;
- 20 portatori di interesse locali (*opinion leaders*) sono stati i protagonisti della seconda indagine – azione 2.2 – volta a delineare sensibilità e posizioni relative allo sviluppo di una strategia di sviluppo turistico basata sulla sostenibilità ambientale, sulla conservazione e sulla valorizzazione del patrimonio ambientale;
- 30 portatori di interesse della filiera turistica<sup>617</sup> sono stati coinvolti e resi partecipi nel processo di Agenda 21 Locale che ha avviato una riflessione profonda sul futuro

---

<sup>615</sup> Queste 10 persone lavorano o fanno parte dei seguenti enti: Commune de Houmet Essouq, Commune d'Ajim, Commune de Midoun, Direction Des Collectivités locale du Ministère de l'Intérieur, Agence Nationale de Gestion des déchets de Djerba – ANGEd, CITET Centre International des Technologies de l'Environnement de Tunis, Fédération régionale hôtelière.

<sup>616</sup> Di cui 30 hanno costituito il campione rappresentativo.

sostenibile del territorio e sulla necessità di condividere esperienze, opinioni e responsabilità sulle problematiche ambientali, sociali ed economiche dell'isola.

**C.** Il terzo set di azioni era volto ad applicare in forma sperimentale strumenti volontari di gestione ambientale e strumenti di pianificazione, regolazione e gestione delle aree costiere e marine. Le due azioni previste – implementata – hanno condotto ai seguenti risultati:

- 6 hotel dell'isola sono stati coinvolti nell'applicazione sperimentale dei criteri dell'Ecolabel;
- 9 dipendenti delle amministrazioni locali e centrali<sup>618</sup> di Djerba sono stati coinvolti nell'applicazione sperimentale di strumenti di analisi e pianificazione ambientale.

**D.** Il quarto e ultimo asse del progetto era indirizzato a creare relazioni partenariali stabili e durature tra gli attori della filiera del turismo delle due sponde del Mediterraneo quale base per la costituzione di una rete più ampia in grado di promuovere un modello turistico di eccellenza, ad alto valore aggiunto e sostenibile sul piano ambientale – nell'ambito di tutto il bacino del Mediterraneo. Le azioni previste hanno avuto i seguenti risultati:

- 4 accordi di collaborazione tra attori della filiera del turismo delle due sponde del Mediterraneo sono stati definiti o sono in fase di definizione;
- 6 nuovi progetti di cooperazione Euro-Mediterranea sono stati sviluppati e presentati su programmi di finanziamento intorno al tema della sostenibilità ambientale in ambito turistico nel Mediterraneo da parte dei partner o dei portatori di interesse del progetto;
- 2 progetti (dei 6 sopracitati) sono già stati finanziati, per complessivi 1.123.428 € di valore dei progetti, di cui 898.742 € di contributo della Commissione Europea e € 224.686 di cofinanziamento dei partner di progetto.

Le azioni previste – come si deduce da quanto appena esposto – sono state effettivamente implementate e il progetto quindi ha sicuramente realizzato quanto si proponeva di fare. Quantitativamente il progetto ha funzionato: le azioni sono state sviluppate e portate a compimento e questo è sicuramente un primo risultato, un dato da tenere in considerazione.

---

<sup>617</sup> Sono stati coinvolti i seguenti enti: Commune de Houmet Essouq, Commune d'Ajim, Commune de Midoun, Agence Nationale de Gestion des déchets de Djerba (ANGed), CITET Centre International des Technologies de l'Environnement de Tunis, Fédération régionale hôtelière, ONAS Office National d'Assainissement, IRA Institut des Régions Arides, Ecole Nationale d'Ingénieurs de Sfax, Commissaire Régional de Tourisme, ONTT, Office de Développement du Sud, l'Association de l'animation culturelle de Djerba, Association pour la sauvegarde de l'île de Djerba, Association Culturel De Djerba, Université de Tunis.

<sup>618</sup> I 9 dipendenti facevano capo ai seguenti enti: Commune de Houmet Essouq, Commune d'Ajim, Commune de Midoun, Agence Nationale de Gestion des déchets de Djerba – ANGed, CITET Centre International des Technologies de l'Environnement de Tunis, ONAS Office National d'Assainissement, IRA Institut des Régions Arides.



Un altro aspetto importante sta nell'essere riusciti a coinvolgere un numero importante di attori pubblici e privati. Oltre al consorzio che ha promosso il progetto, le azioni proposte hanno coinvolto le municipalità, alberghi, associazioni, ONG e organizzazioni di varia natura.

Un largo coinvolgimento di attori diversi e la partecipazione attiva degli stessi alle attività del progetto sono state due caratteristiche dell'implementazione delle azioni. Se per ogni azione c'è stato un leader, è vero che tale leader non ha lavorato da solo: il supporto degli altri attori è stato fondamentale – il lavoro è stato condiviso.

Particolare attenzione è stata data all'attività di disseminazione dei risultati intermedi e finali del progetto, attraverso diversi strumenti: un sito internet, le newsletter, delle pubblicazioni, la partecipazione a delle conferenze e l'organizzazione di eventi dedicati.

Il sito del progetto è stato realizzato in due lingue e conteneva la descrizione di tutte le fasi e i risultati delle attività, oltre alla newsletter – che è stata redatta con frequenza quadrimestrale, inviata agli interessati e messa a disposizione nel sito. Al progetto è stata data visibilità anche attraverso i siti dei partner del progetto<sup>619</sup>.

Sono state inoltre realizzate due pubblicazioni: la prima descrive sinteticamente (in italiano, francese ed arabo) il progetto, il territorio dell'isola di Djerba e le buone pratiche del Comune di Villasimius e dell'AMP. La seconda pubblicazione, in francese e dal titolo *Perspectives de l'Environnement dans l'Ile de Djerba*, costituisce una sintesi dello stato dell'ambiente nell'isola e presenta alcuni risultati delle indagini condotte nel corso del progetto. Entrambe le pubblicazioni – di cui son state stampate 300 copie – sono state in parte distribuite durante degli eventi legati al progetto, in parte consegnate a rappresentanti di istituzioni tunisine e italiane con sede a Tunisi<sup>620</sup>.

Il progetto ha poi previsto l'organizzazione di alcuni eventi<sup>621</sup> – preceduti da un'intensa attività di comunicazione – ed è inoltre stato presentato in occasione di altri eventi, organizzati da altre istituzioni italiane e tunisine<sup>622</sup>.

#### **6.2.5 Quantità a parte, il progetto ha funzionato?**

È evidente che il semplice fatto di aver realizzato delle azioni non sia sufficiente a poter affermare che il progetto abbia effettivamente funzionato. Un'analisi qualitativa è

---

<sup>619</sup> [www.crenos.it](http://www.crenos.it), [www.itempro.eu](http://www.itempro.eu), [www.open-med.eu](http://www.open-med.eu).

<sup>620</sup> Tra le altre: il Ministero dell'Ambiente e dello Sviluppo Sostenibile tunisino; l'Office National du Tourisme de Tunisie (ONTT); la Camera di Commercio Italo-tunisina; l'Ambasciata Italiana in Tunisia; il Governatorato di Médenine.

<sup>621</sup> Evento di lancio del progetto (Djerba, aprile 2008): circa 40 partecipanti tra partner del progetto e altri *stakeholder*; Evento per il rilascio dei diplomi ai giovani laureati al corso (Djerba, maggio 2008): circa 30 partecipanti tra corsisti, partner del progetto e altri *stakeholder*; Evento per il primo Forum per una nuova Agenda 21 Locale dell'isola (Djerba, aprile 2009); Evento finale (Djerba, giugno 2009): circa 30 partecipanti tra partner del progetto e altri *stakeholder*.

<sup>622</sup> Conferenza « *La mise à niveau environnementale dans le secteur hôtelier* », organizzata dal CITET (Centre International des Technologies de l'Environnement de Tunis) ad Hammamet nel maggio 2008; Conferenza di lancio del Portale di Cooperazione Euro-Mediterranea ([www.open-med.eu](http://www.open-med.eu)), organizzata dal CITET a Tunisi nel gennaio 2009; Convegno sul Turismo Sostenibile nell'ambito del progetto BESTMED, organizzata da Unioncamere e Camera di Commercio di Tunisi, presso la fiera internazionale sugli investimenti sostenibili GREEN IFRIQIYA a Tunisi dal 12 al 14 novembre 2009; Conferenza di chiusura del progetto *Destinations* a Casablanca il 24 e 25 novembre del 2009.

decisamente più elaborata; capire se al di là di aver fatto, ciò è che è stato fatto è stato fatto bene e ha avuto un riscontro positivo, non è facile – ma, evidentemente, è tutt'altro che impossibile.

Gli aspetti da tenere in considerazione sarebbero tanti: capire come il progetto ha inciso sul contesto locale, cosa ha lasciato a chi è stato coinvolto e, più in generale, che cosa resta – a progetto concluso – di quanto fatto.

Fondamentalmente si tratta di valutare il progetto e la valutazione dovrebbe essere una parte cruciale dell'intervento e una priorità, innanzitutto per il donatore. Capire se i fondi sono stati spesi nel migliore dei modi possibili, se i beneficiari del progetto sono soddisfatti, se lo sono i cooperanti; fare un sunto dell'esperienza, capire cosa ha funzionato e cosa può essere replicato e su quali aspetti invece l'azione non è riuscita ad essere incisiva ed efficace. Al di là della teoria della cooperazione, la necessità di questa operazione è dettata logicamente anche solo dal buon senso.

Eppure un'analisi di questo genere non è richiesta dal donatore: la regione Sardegna – che ha cofinanziato il progetto – non effettua valutazioni qualitative e non richiede ai cooperanti di farlo. Sulla cooperazione decentrata finanziata dalla Regione Sardegna si è in parte già detto e il tema verrà ripreso più avanti: il progetto in sé e il quadro regionale della cooperazione vanno distinti, se non altro per chiarezza espositiva.

Tornando quindi al progetto: la relazione finale cerca comunque di analizzare i risultati anche da un punto di vista qualitativo, cerca di tracciare un'analisi più completa dei risultati; un lavoro non richiesto – il che testimonia a favore della buona volontà dei cooperanti; analisi che però non può essere considerata una valutazione. E questo non solo per il fatto che una valutazione probabilmente più equilibrata andrebbe fatta da soggetti esterni – per quanto l'autovalutazione sia comunque utile ed estremamente interessante – ma anche perché la relazione in questione è decisamente breve, concisa e – fondamentalmente – non è pensata come documento di valutazione: è una relazione finale; niente di più.

Le valutazioni non si improvvisano e in questa tesi non si intende improvvisarne una. In base alla documentazione messa a disposizione di chi scrive dai cooperanti, è comunque possibile analizzare alcuni punti relativi alla qualità dell'intervento e ragionare su diverse questioni aperte che raccontano tanto del progetto in sé, quanto di interventi simili ma anche del finanziatore (la Regione Sardegna) e di certe pratiche della cooperazione.

Il progetto nasce sicuramente sulla scia di bisogni reali e poggia su inconfutabili dati di fatto. Allo stesso modo, chi l'ha sviluppato ha sicuramente titolo per farlo – per ruolo, funzione e competenze. Le azioni implementate sono coerenti col profilo e le competenze di chi le ha sviluppate e sono decisamente coerenti coi bisogni del turismo Djerbiano.

Non è stato prodotto del materiale sul grado di soddisfazione dei beneficiari; è stato comunque somministrato un questionario ai giovani tunisini che hanno partecipato alla formazione e il quadro che ne emerge è decisamente positivo. Allo stesso modo, riscontri positivi sono arrivati sulle altre azioni di formazione, tanto in termini di partecipazione quanto informalmente.

Nel progetto non son stati previsti indicatori oggettivamente verificabili per valutare i risultati delle azioni; ancora una volta, non lo richiedeva il donatore, non l'hanno previsto i cooperanti.

La partecipazione può essere considerato un buon termometro del gradimento e così diverse azioni si possono ritenere implementate con successo. La comunicazione è stata sicuramente efficiente e la divulgazione dei risultati ha seguito diversi canali e ha assicurato al progetto una buona visibilità.

Anche sulla costruzione di partenariati – il quarto asse del progetto – i risultati sono decisamente positivi se è vero che si è arrivati a presentare ben 6 progetti, alcuni dei quali sono già stati finanziati e in corso di realizzazione. Essere arrivati a riproporre insieme dei progetti significa che il partenariato esiste, ha funzionato e funziona – e del resto questo era uno dei risultati che ci si proponeva di raggiungere. Altro elemento che testimonia a favore dei partenariati nati grazie al progetto, il fatto che le nuove azioni proposte siano state finanziate da donatori esigenti come la Commissione Europea. L'essere riconosciuti da donatori rilevanti come la Commissione è un'ulteriore patente di credibilità.

Turismo e Qualità Ambientale può quindi vantare diversi risultati positivi e diversi riconoscimenti. Questo non significa che l'implementazione del progetto sia stata semplice e abbia proceduto tranquillamente senza intoppi. La stessa relazione finale evidenzia alcuni punti di debolezza.

In primis, la difficoltà di coinvolgimento del livello politico delle amministrazioni locali tunisine. Nonostante i diversi incontri con i sindaci locali, la loro partecipazione è stata decisamente limitata e parziale – per quanto compensata dall'impegno del personale tecnico delle stesse amministrazioni – in particolare, si sottolinea nella relazione, del Comune di Ajim. Tale atteggiamento è probabilmente riconducibile, suggerisce la relazione, «al forte controllo esercitato dall'amministrazione centrale dello Stato Tunisino che inibisce la partecipazione attiva degli amministratori locali ad iniziative sul territorio». Fondamentalmente, si dice, il controllo statale è forte e – non essendo il Paese estremamente democratico – non invita ad agire autonomamente: la mancanza di libertà inibisce la partecipazione.

A questo stesso genere di problemi è legata un'altra debolezza emersa nell'implementazione del progetto, ovvero la difficoltà nella formalizzazione di accordi con le amministrazioni locali.

La relazione finale sottolinea infine una terza criticità: l'aver sottostimato l'impegno necessario all'implementazione del progetto «in termini di ore lavoro per la pianificazione e gestione delle attività». In particolare, si rimarca il fatto che la gestione delle relazioni con partner e portatori di interesse tunisini abbia richiesto sforzi maggiori a quelli preventivati.

## 6.2.6 Un sistema debole e lo specchio di un sistema

Turismo e Qualità Ambientale offre diversi spunti di riflessione – come già accennato – rispetto a numerose questioni che vanno anche al di là del singolo progetto in sé<sup>623</sup>.

Alcune sono riconducibili alle caratteristiche più generali del donatore e del sistema della cooperazione finanziata dalla regione Sardegna. In particolare, le questioni probabilmente più controverse sono tre – esposte di seguito.

### ▪ *Accountability*

Una delle prime critiche che si possono facilmente muovere al progetto, ma soprattutto al quadro della cooperazione regionale che lo ha finanziato, è – per dirla col gergo della cooperazione – la mancanza di *accountability*. Il termine – che nel settore è usato comunemente in inglese – sta ad indicare la controllabilità dei fondi dei donatori. «In particolare, viene tirato in ballo quando i critici accusano le organizzazioni umanitarie e i donatori di operazioni poco trasparenti e mancanza di risultati»<sup>624</sup>.

L'*accountability*, fondamentalmente, consiste nel rendere conto del proprio operato, non solo in termini economici ma anche in termini di risultati.

A chi, i cooperanti che hanno realizzato Turismo e Qualità Ambientale, rendono conto di come hanno speso i soldi e dei risultati ottenuti dal progetto?

Fondamentalmente, alle proprie coscienze. La questione è più complessa ma i difetti del sistema sono evidenti. La Regione Sardegna non ha meccanismi di valutazione sui progetti di cooperazione che finanzia. Per anni i finanziamenti sono arrivati a pioggia, sono stati estremamente frammentati – cifre talvolta irrisorie, quasi ridicole se non fosse che si tratta di soldi pubblici e di ridicolo non dovrebbe esserci niente. Se sul fronte della frammentazione dei finanziamenti si è intervenuti, le questioni aperte restano e sono diverse.

I cooperanti, ancora oggi, rendono conto solo del fatto di aver speso i soldi: devono rendicontare le spese. Ma non si entra in merito ai risultati del progetto. Il progetto viene valutato a monte: se si decide di finanziarlo, il progetto va avanti da sé. Il ruolo del donatore praticamente si esaurisce in questa fase.

È una mancanza decisamente grave: i progetti vanno valutati per quello che hanno prodotto e producono. Senza valutazione è difficile poter capire cosa ha funzionato (ammesso e non concesso che il progetto abbia funzionato), che genere di interventi vanno promossi (e quindi finanziati), se gli enti o le organizzazioni che gestiscono i fondi li hanno spesi bene. Se la valutazione è un accessorio, la cooperazione rischia di essere un semplice trasferimento di fondi verso destinatari poco noti ai quali si chiede semplicemente di ricevere e spendere dei soldi.

---

<sup>623</sup> Una parte di queste riflessioni sono oggetto di questo paragrafo ma su diversi temi si torna più avanti, nel capitolo conclusivo.

<sup>624</sup> POLMAN, p. 163.

A fronte di un sistema poco attento e strutturato, i cooperanti potrebbero comunque colmare questo vuoto investendo, per esempio, in trasparenza e allineando la propria condotta a delle buone pratiche, riconosciute tali a livello internazionale: anche se si ricevono fondi dalla regione Sardegna, non è necessariamente ad essa che bisogna ispirarsi. E del resto, se è vero che è al donatore che bisogna rifarsi, quando si parla di fondi pubblici – ed è questo il caso – è ai cittadini che si deve rendere conto. I soldi della Regione Sardegna sono i soldi dei sardi: comunicare direttamente con questi ultimi non significa saltare dei passaggi istituzionali; al contrario, far conoscere ai sardi come una parte dei loro soldi viene spesa in cooperazione aumenterebbe probabilmente la credibilità di chi fa cooperazione.

Evidentemente, la regione non crea stimoli in questo senso ma il cooperante può andare oltre, non essendo del resto un dipendente della regione in questione. Turismo e Qualità Ambientale ha investito in comunicazione e nella diffusione dei risultati del progetto – resta però difficile valutare l'efficacia dell'azione, anche in questo ambito. Lo stesso sito internet dedicato – pagato coi soldi del progetto – non è più attivo.

#### ▪ **La sostenibilità**

Un altro aspetto rilevante, tanto di un progetto in sé quanto della cooperazione nel suo complesso, è sicuramente legato alla sostenibilità degli interventi che si realizzano; ovvero: una volta concluso, in che forma il lavoro fatto continuerà ad esistere? In altri termini: da chi verrà raccolto quanto seminato e chi continuerà a seminare? Per riprendere una metafora nota: il progetto ha insegnato a pescare – ammesso e non concesso che si trattasse di insegnare qualcosa a qualcuno – o ha semplicemente regalato del pesce?

In merito a questo tema e al progetto Turismo e Qualità Ambientale, nella relazione finale si parla della sostenibilità dell'investimento pubblico (ovvero dei soldi della Regione Sardegna) e a tal proposito si scrive che *«il progetto è stato efficace e in grado di garantire la piena sostenibilità dell'investimento pubblico, considerata la nuova progettualità sviluppata che consentirà la prosecuzione del percorso avviato»*. Il che equivale a dire che la sostenibilità del progetto risiederebbe nel fatto che si siano avviati nuovi progetti – e anche questo è un passaggio delicato, non necessariamente condivisibile.

Sicuramente il fatto di aver ottenuto nuovi finanziamenti da altri donatori – decisamente e fortunatamente più esigenti – testimonia a favore delle nuove iniziative intraprese, della professionalità e della credibilità di chi le ha proposte – e questo è stato, in parte, già sottolineato. Allo stesso modo, è positivo che certe azioni abbiano continuità e che si trovino i mezzi per continuare ad implementarle – la continuità è un valore. Ciononostante, un progetto dovrebbe contenere in sé degli elementi, dei meccanismi, che permettano a certe azioni di esistere anche una volta che il progetto finisce. Questo non è sempre necessariamente possibile ma, allo stesso modo, questo pensiero deve comunque caratterizzare l'ideazione di un intervento. Il cooperante, quando propone un progetto, deve porsi il problema di cosa rimarrà del proprio lavoro, di quale sarà il seguito e il destino di quanto la sua azione sta

creando. La questione – evidentemente – deve porsi al cooperante e deve porsi anche al donatore (anche se, in questo caso, si è già detto della debolezza del sistema regionale).

Ci sono comunque degli elementi di continuità che permettono di dire che quanto fatto e quanto imparato attraverso l'implementazione di Turismo e Qualità Ambientale avrà un seguito. Sono già in corso di realizzazione alcuni progetti che ne riprendono i contenuti, negli stessi luoghi e con gli stessi protagonisti. Continuità e sostenibilità però, è bene ricordarlo, non sono sinonimi.

### ▪ *Il progettismo*

Se la continuità, da un lato, ha sicuramente un valore positivo – perché si continua a lavorare su temi importanti che rispondono a dei bisogni reali – dall'altro apre a un rischio, praticamente uno stereotipo della cooperazione: la moltiplicazione di interventi simili che si susseguono uno dopo l'altro in una sequenza apparentemente infinita; il cosiddetto “progettismo”<sup>625</sup>.

Uno dei nuovi progetti nati grazie all'esperienza di Turismo e Qualità Ambientale e già in corso di realizzazione è il *Tour Med Eau*, finanziato dall'Unione Europea, che intende sviluppare un sistema per la gestione sostenibile delle acque nelle aree turistiche del Mediterraneo – a Djerba, nello specifico. Si riparte, di nuovo, dall'esperienza in materia del Comune di Villasimius. «Un'esperienza che vogliamo esportare»<sup>626</sup> ha spiegato Remo Ghiani, tecnico del comune sardo. C'è da chiedersi però per quanto tempo e quante volte ancora sarà ritenuto necessario esportare questa esperienza: quando il racconto di un'esperienza e il trasferimento di competenze potranno dirsi avvenute?

Che l'esperienza di Villasimius sia importante e degna di nota ma che soprattutto possa servire da esempio, non lo si mette in dubbio; scegliere come veicolo di diffusione di tale esperienza la cooperazione ha però dei costi che ricadono su tutti: i fondi messi a disposizione dalla Regione Sardegna o dalla Comunità Europea – *repetita iuvant* – sono soldi pubblici.

Prevedere degli elementi di sostenibilità e fare in modo che il lavoro di un progetto sia in grado, a progetto finito, di continuare ed esistere autonomamente – a prescindere dalla cooperazione – significa anche fare in modo che la cooperazione abbia fine e lasci finalmente spazio allo “sviluppo”, ad una condizione che si regge in equilibrio da sola.

Oltre a queste tre questioni, più legate al sistema della cooperazione sarda – ma comunque anche alle scelte dei cooperanti – su Turismo e Qualità Ambientale possono farsi altre considerazioni relative invece ad aspetti interni al progetto stesso. Di seguito, se ne

---

<sup>625</sup> Carrino lo definisce in questo modo: «Tendenza a richiedere o a finanziare progetti autonomi, separati e settoriali, che si svolgono ciascuno per conto proprio. Il progettismo provoca la frammentazione e la dispersione delle risorse della cooperazione e l'impossibilità di far convergere gli apporti dei diversi attori in funzione degli obiettivi strutturali dello sviluppo umano» (CARRINO, p. 274).

<sup>626</sup> Villasimius. *Seminari in Tunisia e Marocco. Acqua, il Comune fa scuola in Nord Africa*, L'Unione Sarda, 25 giugno 2010.

propongono due ma sul progetto si ritornerà anche nel capitolo conclusivo – allargando il discorso.

### ▪ *Missioni ed emissioni*

Un aspetto interessante è sicuramente quello delle missioni. A viaggi e missioni non si può destinare una cifra superiore al 10% del budget totale – dei limiti o comunque delle indicazioni di massima alle voci di spesa sono comuni tra i principali donatori.

Effettivamente, il 10% del budget di Turismo e Qualità Ambientale – per un totale di 13.910 euro – era destinato alle missioni: erano previste 13 trasferte, dalla Sardegna in Tunisia, della durata media di 3 giorni.

<b>NUMERO TRASFERTE</b>	<b>COSTO MEDIO VIAGGIO</b>	<b>COSTO MEDIO GIORNALIERO VITTO E ALLOGGIO</b>	<b>DURATA MEDIA TRASFERTE (GG.)</b>	<b>IMPORTO TOTALE</b>
13	€ 650,00	€ 140,00	3	€ 13.910,00

Per un progetto della durata poco più di anno, 13 missioni possono apparire eccessive. Il numero è sicuramente elevato e per quanto si possa giustificare con diverse motivazioni, la scelta non sembra delle più felici. Innanzitutto, pare elevato il costo medio del viaggio – a quel prezzo si riesce anche a volare ben oltre la Tunisia. Allo stesso modo appare decisamente elevato il costo giornaliero di vitto e alloggio a Djerba; ma il punto più discutibile sta nella durata media della trasferta: 3 giorni.

Allungando la durata media del soggiorno da 3 a 6 giorni e riducendo il numero di missioni da 13 a 6, si sarebbero ridotti i costi del 40%.

<b>NUMERO TRASFERTE</b>	<b>COSTO MEDIO VIAGGIO</b>	<b>COSTO MEDIO GIORNALIERO VITTO E ALLOGGIO</b>	<b>DURATA MEDIA TRASFERTE (GG.)</b>	<b>IMPORTO TOTALE</b>
6	€ 650,00	€ 140,00	6	€ 8.940,00

L'esercizio proposto è probabilmente banale ma soprattutto non compatibile con i tempi del progetto e gli impegni dei cooperanti coinvolti; resta però il fatto che 13 missioni sembrano troppe. E questo anche per il genere di intervento proposto, che cerca di promuovere strategie di sostenibilità ambientale: le emissioni prodotte dagli aerei sono una delle principali fonti di inquinamento a livello globale. Cercare di ridurre il numero di viaggi aerei – allungando, per esempio, la durata del soggiorno (e quindi rendendo inutili successivi spostamenti) – è uno sforzo che sicuramente chi fa cooperazione dovrebbe cercare di compiere. Anche solo a livello simbolico, l'impatto è rilevante.

Nella pratica, poi, i viaggi sono stati in realtà anche di più ma la spesa totale è stata leggermente inferiore al previsto<sup>627</sup>.

▪ ***Un esercito di cooperanti***

Nel documento di progetto, alla voce “risorse impiegate”, si elenca il personale degli enti coinvolti che prenderà parte alle attività previste: i cooperanti. Per l’AMP di Capo Carbonara si parla di quattro persone, per il CRENoS e per Item di cinque a testa – per un totale di 14 cooperanti (solo da parte sarda).

Per quanto ognuno presenti profili diversi e possa portare competenze uniche, anche questo numero appare decisamente significativo. Alla luce di questo dato, è sicuramente più facile capire l’alto numero di trasferte. Dal report finanziario, si desume poi che in realtà il numero di persone coinvolte – anche solo dal totale di questi tre enti – è stato superiore a quello preventivato.

In effetti nel report finale, a proposito delle risorse umane si scrive che la previsione dei costi del personale è stata abbondantemente superata.

È legittimo chiedersi se un progetto del genere dovesse necessariamente coinvolgere un numero così significativo di personale proveniente dal Paese/Regione donatore; è legittimo dubitarne.

Allo stesso modo, sul personale coinvolto si potrebbero fare diverse osservazioni.

Quella più immediata e ancora una volta riferita ad aspetti forse più simbolici – perché non è, evidentemente, in merito alle competenze delle persone coinvolte che si vuole entrare in merito – è sicuramente legata ai criteri di selezione del personale utilizzato.

Non risulta sia stata applicata nessuna discriminazione positiva per favorire, per esempio, giovani o donne – criterio che invece è stato tenuto in considerazione nella scelta dei beneficiari di alcune attività del progetto.

---

<sup>627</sup> 11.855,23 euro contro i 13.910 euro previsti.



## PARTE TERZA

«In quale direzione devo andare adesso?»

«Dipende molto da dove vuoi andare»

*Alice nel Paese delle Meraviglie*

## 7. INCONTRI E PERCORSI

Alla fine di un percorso, è importante – al di là del fatto che sia richiesto – farne un’analisi che non si limiti al racconto; capire cosa si è imparato lungo il tragitto; mettere a confronto gli obiettivi che ci si proponeva di raggiungere, coi risultati effettivamente raggiunti.

Questo ultimo capitolo è volto a raccogliere riflessioni e offrire nuovi spunti sui diversi temi affrontati nei capitoli precedenti. Procedendo quasi a ritroso, dai due progetti presi in esame, come casi di studio, alle realtà più generali della cooperazione internazionale, del turismo, dello sviluppo – temi estremamente articolati, complessi, per certi aspetti talmente ampi che la trattazione rischia di apparire vaga. È per evitare proprio la vaghezza e la superficialità, la sensazione di aver trattato temi vasti e non aver detto niente, che questo capitolo cerca di fissare dei punti, chiari, su aspetti precisi e circoscritti.

Alla fine di questo lavoro si è scelto di parlare di incontri e percorsi. Fondamentalmente, rispetto a certi temi parlare di conclusioni è parso riduttivo, se non fuorviante: la cooperazione e il ruolo dei cooperanti, il turismo, lo sviluppo, l’impegno africano nella lotta alla povertà – sono questioni in evoluzione, aperte ad esiti imprevedibili.

Non c’è niente di conclusivo in un percorso che si dipana ogni giorno attraverso incroci, che pongono continui problemi di valutazione e di scelta, di fondamento del potere e di qualità del suo esercizio, di relazioni transcolari tra società ed individui.

Più che cercare delle conclusioni, si è ritenuto più appropriato impegnarsi a ripercorrere la strada fatta a partire dalla dimensione locale dei progetti oggetto di studio per farne la base di una serie di considerazioni di carattere più generale.

Il loro accostamento è volto a cercare di capire cosa, entrambi i progetti, raccontino della cooperazione. Ciò che si vuole fare è analizzarli sulla base degli elementi comuni, della loro appartenenza ad una stessa matrice.

L’operazione non è volta a stabilire quale dei due progetti sia “migliore” – non era questo l’obiettivo della tesi e non lo è diventato in corso d’opera. Ammesso e non concesso che stabilirlo sia possibile, secondo criteri il più oggettivi possibile, un’operazione del genere probabilmente non sarebbe stata poi neanche particolarmente interessante in questo contesto. Le realtà nelle quali si è operato sono estremamente diverse, lo sono gli attori coinvolti; sono parzialmente simili ma comunque diverse le tematiche approcciate e soprattutto erano diverse le finalità dei due progetti.

Il punto è, allora, capire cosa i progetti hanno in comune rispetto al fatto che entrambi nascono dalla cooperazione, quanto entrambi possono essere specchio delle logiche che li hanno generati e quanto, quindi, possono aiutare a capire principi, strategie e azioni sottese alla loro declinazione sul campo.

Un quadro strutturato di questioni aperte è il logico risultato di una riflessione che non può avere, alla fine di questo percorso, un punto conclusivo: cosa insegnano o comunque cosa raccontano questi due progetti del mondo estremamente ampio e variegato della cooperazione

internazionale? Cosa funziona, cosa sembra funzionare, cosa potrebbe funzionare anche altrove? Su quali aspetti, invece, è necessario rivedere l'azione?

E ancora: cosa mettono in evidenza i due progetti dei contesti nei quali si è intervenuto? Cosa raccontano questi due progetti del rapporto tra turismo e cooperazione? E cosa si può dire, ancora, del rapporto tra turismo e sviluppo?

## 7.1 Convergenze e divergenze

*Pro Poor Tourism* e *Turismo e Qualità Ambientale* sono stati studiati singolarmente, tanto nella teoria – in ciò che ci si proponeva di fare – quanto nella pratica – ovvero in ciò che, alla resa dei conti, è stato fatto. Si è già parlato, in parte, degli aspetti positivi e negativi di entrambi i progetti: di cosa ha funzionato, dei risultati che invece non possono dirsi pienamente raggiunti; si è detto di diverse problematiche riscontrate nel corso della loro realizzazione, delle caratteristiche di chi ha promosso e portato a compimento i progetti, così come dei beneficiari. Si tratta ora di ricondurre queste considerazioni su un piano di riflessione comune che aiuti a dare il senso dei passaggi di scala.

### 7.1.1 Attese e obiettivi

La prima questione che può essere posta e analizzata riguarda il legame tra contenuti delle due iniziative proposte e capacità di intercettare, con adeguate risposte, i bisogni reali del territorio.

Una prima considerazione discende dal percorso di indagine svolto: le iniziative progettuali mostrano una significativa corrispondenza tra gli obiettivi delle azioni proposte – gli ambiti nei quali i progetti hanno deciso di intervenire – e i bisogni dei contesti nei quali si è lavorato.

A monte, è stata poi estremamente valida la scelta dei cooperanti di lavorare sul turismo. Nei contesti presi in esame, è la stessa questione più generale dello sviluppo che non può ignorare il turismo e che infatti non lo ignora, se è vero che i governanti – se non altro a parole – conferiscono al settore un ruolo di prim'ordine. Se il turismo è tenuto in una certa considerazione da chi cerca di promuovere sviluppo, è tutt'altro che inaspettato che diventi oggetto di cooperazione.

C'è allineamento – a voler richiamare un concetto che ricorre frequentemente quando si parla di principi ai quali si dovrebbe ispirare la cooperazione – tra le proposte progettuali e le visioni e le scelte di chi governa e rappresenta i beneficiari. In entrambi i casi, gli interventi non propongono visioni antagoniste a quelle supportate – teoricamente – dai poteri locali; al contrario, sugli obiettivi c'è sintonia.

Nel caso di Zanzibar risulta evidente la necessità di attenuare gli impatti negativi della crescita sregolata di un turismo che ha marginalizzato le popolazioni locali e di favorire lo sviluppo di opportunità reali per queste ultime. Il *Pro Poor Tourism* (PPT) è intervenuto, con la formazione, per cercare di offrire ai beneficiari degli strumenti utili a trovare un impiego

nel settore turistico. Così come è stato importante dare supporto alle piccole e medie imprese locali – un altro asse del PPT – perché potessero crescere e inserirsi nell'indotto turistico, in un processo virtuoso di crescita dell'economia locale, di creazione di nuova occupazione e di risposta alle esigenze degli operatori turistici. Lo stesso lavoro sulla sostenibilità ambientale e su un uso sostenibile delle risorse è assolutamente in linea con le problematiche dell'arcipelago. Lo è anche il tentativo di aumentare il dialogo tra i vari portatori di interesse, pubblici e privati.

Considerazioni simili valgono anche per Djerba, dove è quanto mai necessario riqualificare l'offerta turistica. Lavorare sugli impatti ambientali dell'industria è un passaggio obbligato, così come è fondamentale che attori pubblici e privati dialoghino e definiscano insieme percorsi di sostenibilità – e *Turismo e Qualità Ambientale* ha decisamente lavorato in questa direzione (al di là dei risultati). Il turismo di Djerba ha bisogno di riqualificarsi in chiave sostenibile; è necessario ridurre gli impatti del settore sull'ambiente. I segnali d'allarme sono numerosi ed evidenti, così come del resto è diffusa la consapevolezza rispetto a questi temi.

I due progetti si sono posti quindi degli obiettivi che incontrano dei bisogni reali. Allo stesso tempo, questi obiettivi sono assolutamente coerenti con le priorità espresse dalle istituzioni locali e formulate attraverso i principali documenti programmatici di sviluppo.

Nello specifico di Zanzibar, la strategia per la riduzione della povertà elaborata dal Governo individua nel turismo il settore chiave per la crescita. Si è consapevoli del peso dell'industria sull'economia e si è, allo stesso modo, consapevoli della necessità di riorientare la crescita del settore. Lo dicono chiaramente, nei documenti ufficiali, le autorità politiche che parlano della necessità di rispettare l'ambiente e di fare del turismo uno strumento di sviluppo sostenibile. Lo sostengono le comunità locali che hanno subito in molti casi la crescita del settore e tutte le conseguenze di progettualità imposte dall'alto. Il PPT, in questo senso, è stato estremamente utile perché lavorando direttamente nelle comunità, ne ha raccolto le istanze, le frustrazioni, le lamentele, le aspirazioni e i desideri. Le occasioni di confronto, ma anche solo di ascolto, sono state diverse e numerose. Per quanto povere e poco istruite, le comunità esprimono una loro visione; hanno una percezione della realtà e degli effetti del turismo estremamente articolata. La consapevolezza è diffusa. Il PPT ha avuto sicuramente il merito di ascoltare e raccogliere queste visioni e cercare di portarle verso i livelli più alti dell'amministrazione isolana, nel tentativo di sostenere il dialogo.

### **7.1.2 Impatti e risultati**

Dei risultati e del grado di raggiungimento degli obiettivi che i progetti perseguivano, si è già scritto. Mentre il PPT aveva, per obiettivi e risultati, degli indicatori misurabili che evidentemente aiutano a valutare e a capire meglio la riuscita o meno del progetto, *Turismo e Qualità Ambientale* non li aveva e infatti la valutazione dei suoi risultati è decisamente più complicata.

Sono due gli aspetti che si vogliono analizzare e che vanno tenuti in considerazione: uno è il raggiungimento degli obiettivi in sé; l'altro – sul quale ancora non si è ragionato – è

l'impatto dei progetti sui contesti dell'azione. Ovvero: un fatto è il successo di un progetto, un altro – diverso – è il fatto che il progetto, per quanto ben realizzato, abbia poi avuto realmente degli impatti significativi. Quest'ultima dinamica non dipende esclusivamente dal progetto in sé ma anche (e talvolta soprattutto) dalle dinamiche più generali del contesto che ospita l'azione. Per quanto un progetto possa essere coinvolgente ed efficace, si inserisce comunque in uno spazio che è influenzato ed influenzabile da altri attori, altri fattori, altri processi – su vari livelli.

In generale, il materiale prodotto da *Turismo e Qualità Ambientale* è estremamente limitato; come già sottolineato in precedenza, è difficile capire quale sia stato realmente l'esito delle azioni proposte. L'operazione è ardua ed estremamente delicata anche di fronte a relazioni dettagliate, precise e puntuali; evidentemente, lo è ancora di più se questo genere di documentazione, semplicemente, non esiste o comunque è assolutamente esigua – perché non prevista, perché non richiesta ma anche perché non prodotta (e su questo aspetto, si torna in seguito).

Il progetto sardo-tunisino è più difficile da raccontare ed è stato più difficile da studiare, anche a prescindere dalla partecipazione diretta alle azioni di progetto. Cercare di conoscere e di capire il PPT – nelle sue motivazioni, nella sua applicazione e nei suoi risultati – è stato decisamente più semplice. C'è stato un lungo soggiorno a Zanzibar; c'è stato un coinvolgimento attivo in un'attività estremamente interessante, importante e dal valore strategico (la Conferenza Internazionale *Tourism and Poverty*); c'è stato il supporto continuo e prezioso dei cooperanti impegnati nella realizzazione del progetto. Allo stesso modo, però, il PPT si presentava sin dall'inizio come un progetto più strutturato. È più facile da capire e da analizzare perché più rigoroso, anche nella forma, oltre che negli obiettivi. Questo perché – anche, ma non solo, nel rispetto della normativa imposta dal soggetto finanziatore – ha dentro di sé una serie di indicatori in base ai quali si valutano i risultati effettivi; e le valutazioni sono state fatte, in itinere e a progetto terminato. Monitoraggio e valutazione – ed è estremamente importante sottolinearlo ancora una volta – sono azioni fondamentali; non sono importanti in quanto richieste dal donatore. Al contrario: è il donatore che richiedendole ne capisce e sottolinea l'importanza. Prevedere meccanismi appositi, racconta sicuramente della credibilità dei cooperanti.

Il PPT è inoltre più rigoroso anche nel restituire il lavoro fatto; i documenti spediti al donatore raccontano minuziosamente progressi, successi, difficoltà.

L'esperienza diretta e il lavoro sul campo sono elementi importanti, soprattutto dovendo studiare e raccontare la pratica della cooperazione – per poi restituire questo lavoro in una tesi. Sono passaggi importanti, ma non obbligati: i risultati di un progetto devono essere facilmente comprensibili anche da chi al progetto non ha partecipato.

Appare del resto difficile che gli stessi cooperanti coinvolti possano capire e giudicare la portata del proprio lavoro in assenza di un profondo e costante lavoro di monitoraggio e di valutazione dei risultati. Per non parlare della possibilità che il donatore possa capire e valutare come ha investito i propri – pochi ma pubblici – fondi. Ammesso e non necessariamente concesso che il donatore abbia un'esigenza simile: sia chiaro, dovrebbe. Ma

non manifestarla equivale a non ritenerla prioritaria e dunque a mostrare la corda di un processo di intervento che esaurisce la lettura di sé nella sola distribuzione di risorse, senza considerare la ricaduta reale nel contesto di intervento.

Su questi e altri punti critici si è già detto in precedenza, raccontando il progetto Turismo e Qualità Ambientale. È bene rafforzarne la trattazione perché questi, alla luce dei fatti, sono a tutti gli effetti dei dati reali che raccontano il quadro generale (e non dei dati mancanti che impediscono di raccontarlo).

La scarsa attenzione che si riserva ai processi di valutazione e al racconto dei risultati è un dato cruciale.

Come si può valutare l'impatto di un progetto su un dato contesto e su determinate dinamiche – qualunque esse siano, dal grado di diffusione tra le strutture turistiche di determinate certificazioni ambientali (quindi un processo quantitativamente rilevabile) all'aumento di sensibilità ambientale (un processo legato anche ad aspetti immateriali) – se la stessa riuscita del progetto non è quantificata e misurata? Come si può studiare l'impatto di un progetto, se del progetto non sono chiari gli esiti?

Ci sono comunque dei risultati che sono stati raccolti e raccontati e la riuscita del progetto si può misurare anche in base a ciò che il progetto è riuscito a produrre. Ciò nonostante – ed è questo il punto – quando la valutazione dei risultati è un aspetto marginale, la cooperazione diventa un terno al lotto. Non è cooperazione, è fede (bisogna crederci); è religione (si può pregare che funzioni); rischia di essere improvvisazione: il donatore non si cura di verificare la buona riuscita del progetto che ha finanziato e il cooperante non è tenuto a renderne conto.

A questo punto: se i cooperanti lavorano bene, il progetto avrà successo ed eventualmente degli impatti positivi. Ma in caso contrario? Se i cooperanti lavorano male? Se sprecano i fondi in viaggi aerei, stipendi, soggiorni in alberghi lussuosi spacciati per incontri di lavoro? Si dirà: le spese vanno comunque rendicontate e ci sono dei limiti su quanto si può spendere in cosa. Vero, come è vero che, soprattutto in Italia, la finanza creativa è estremamente diffusa e un uso improprio della creatività, in generale, porta spesso a falsare i conti e la realtà: «così i preventivi gonfiati per coprire i costi di struttura, così le valutazioni che celebrano e non valutano, così le consultazioni fintamente partecipate con i partner locali»<sup>628</sup>.

Non si può, semplicemente non si può non entrare in merito ai risultati effettivi ottenuti da un progetto. È questo uno dei passaggi fondamentali che segnano la giusta distanza tra lo spreco di soldi pubblici e la buona cooperazione.

Il discorso sull'impatto del PPT sulla realtà zanzibarina è invece diverso.

Il PPT ha lavorato su realtà territorialmente circoscritte e limitate. Un progetto del genere può avere, ed ha avuto, degli impatti importanti a livello locale, nelle comunità nelle quali è intervenuto. Ma su scala regionale/nazionale, l'impatto di un progetto simile è comunque limitato. Può aumentare il valore delle sue azioni, il fatto di costruire un dialogo costruttivo con le istituzioni centrali perché crea un clima favorevole a questo genere di iniziative e sensibilizza rispetto a certi temi. Dopodiché, è inutile ignorare il fatto che «c'è un limite

---

<sup>628</sup> CEREGHINI, NARDELLI 2008, p. 61.

relativamente a quanto ci si può attendere dagli aiuti internazionali»<sup>629</sup> e, per ritornare ad osservazioni già fatte in precedenza, «né la cooperazione internazionale né i progetti possono risolvere il problema del mal sviluppo e l'ingiustizia planetaria. Ciò non vuol dire essere “contro” i progetti di sviluppo, ma piuttosto ridimensionare l'attesa e l'importanza che si crea attorno ai progetti stessi. [...] i progetti possono venire incontro a problemi puntuali e immediati, ma [...] non possono produrre sviluppo quando i problemi non sono né puntuali né di risoluzione immediata»<sup>630</sup>.

Non si può dire che il PPT abbia finanziato la costruzione di cattedrali nel deserto ed è difficile sostenere che abbia avuto un impatto più negativo che positivo. Il punto è che comunque il suo raggio d'azione è limitato e gli ambiti nei quali ha lavorato non sono modificabili dall'azione di una ONG – o comunque non da un progetto simile.

### **7.1.3 Senza essere eroi**

Chi sostiene che la cooperazione andrebbe azzerata, porta spesso avanti l'idea che non serva a niente, che produca più danni che benefici – a volte è un sottopensiero non dichiarato, altre volte una posizione sostenuta con vigore.

Uno dei tanti beneficiari zanzibarini che attraverso il PPT ha trovato un lavoro, probabilmente vede la questione in termini diversi e, interrogato, è pronto a sostenere il contrario, ovvero che la cooperazione può servire e può realmente incidere su contesti di povertà e sottosviluppo, migliorando la qualità della vita di chi viene coinvolto nell'intervento.

È lecito pensare, allo stesso modo, che chi riesce a sopravvivere grazie agli aiuti internazionali che finanziano un campo profughi, ritenga tale intervento estremamente prezioso. E anche quella nei campi profughi è cooperazione.

Questo non significa che il settore vada sostenuto a prescindere, perché riesce a garantire qualche posto di lavoro e a distribuire dei sacchi di riso; però, sicuramente, significa che i giudizi vanno ponderati alla luce delle tante facce della cooperazione e che vanno formulati tenendo conto di una lunga serie di fatti e considerazioni.

È assolutamente legittimo, e giusto, chiedere che siano innanzitutto i governi locali ad occuparsi di sostenere lo sviluppo delle piccole e medie imprese o a finanziare percorsi di formazione volti a fare in modo che le popolazioni locali possano aspirare ad un impiego nel settore turistico.

È altrettanto legittimo chiedere agli occidentali di non limitare i propri slanci più o meno etici al finanziamento della cooperazione ma di intervenire piuttosto con decisione, rigore e onestà per rimuovere a monte gli ostacoli alla crescita di molti PVS e perché si instaurino tra ricchi e poveri dei rapporti più giusti.

Tutto ciò però non esclude necessariamente una certa cooperazione.

---

<sup>629</sup> MELLANO, ZUPI 2007, pp. 39-40.

<sup>630</sup> SCHUNK 2008, p. 132.

Se è vero che molti governi nei PVS sono inefficienti e corrotti, è altrettanto vero che molti sono poveri, non hanno gli strumenti e i mezzi necessari per interventi incisivi e un aiuto può rivelarsi estremamente utile<sup>631</sup>, soprattutto rispetto a situazioni straordinarie<sup>632</sup>.

La cooperazione spesso interviene in zone d'ombra, dove la presenza istituzionale – per motivi diversi – non arriva. E questo succede con la cooperazione nei PVS ma succede in forme diverse anche in Occidente: in tante situazioni di disagio sono le associazioni ad intervenire e sono le uniche a dare una risposta vera a dei problemi altrettanto veri. Sarebbe compito delle istituzioni, ma il volontariato e l'associazionismo se ne fanno carico. È la società civile, di cui le ONG sono un'espressione, che prende posizione e decide di stare accanto a chi ha meno e a chi soffre, con un impegno che è tutt'altro che retorico e buonista.

Questa presenza non rende meno grave l'assenza istituzionale o le inefficienze di chi governa; ma è un dato di fatto (proprio come l'inefficienza istituzionale), è una volontà che si fa azione. Ed è estremamente preziosa, perché racconta di un desiderio di solidarietà. Nel momento in cui dalla società civile emerge l'esigenza di alleviare e contrastare situazioni di disagio, sta a chi governa trovare una risposta a questa istanza, darle una forma, farne azione. I governanti possono decidere che la forma più consona non sia la cooperazione, nel caso degli aiuti ai Paesi poveri; ma allora vanno trovate delle alternative e si deve lavorare per costruirne di credibili. Non farlo significa non rispondere ad un'esigenza espressa dai cittadini, le persone che i governanti dovrebbero rappresentare, al meglio.

C'è poi un altro elemento che va tenuto presente. Molta cooperazione – sia nella domanda che nell'offerta, ovvero sia tra chi la fa che tra chi la sostiene<sup>633</sup>, e sin dalla sua creazione<sup>634</sup> – contiene delle spinte emotive che non andrebbero né ignorate, né frustrate. Un Paese solidale è un Paese nel quale si vive meglio: la società è più coesa, il disagio non è fonte di discriminazione e marginalizzazione, si sostiene la crescita morale, si costruisce una cultura di pace.

---

<sup>631</sup> «Molti governi africani stanno cercando con grande impegno di fare le cose giuste, ma si confrontano con ostacoli enormi come la povertà, la malattia, la crisi ecologica e l'oblio geopolitico» (SACHS 2005, p. 222).

<sup>632</sup> Una su tutte – ed è anche per questo che se ne è parlato con riferimento alla situazione zanzibarina – è l'AIDS. Come sottolinea Cornia, «[...] alla fuga di cervelli che ha privato l'Africa di non pochi dei suoi uomini di maggior ingegno, si aggiunge la “fuga dell'AIDS”, che riduce la capacità dei sistemi sanitario ed educativo di supplire ai gravemente deficitari servizi pubblici. Inoltre, certe malattie non correlate all'AIDS sono state, per così dire, rimosse dall'AIDS. Molti ospedali e molte cliniche sono affollati da pazienti sieropositivi, e di conseguenza la loro capacità di provvedere a malattie di altro tipo si è seriamente deteriorata». Per esempio, nel 2005 lo Zimbabwe ha destinato il 60% del totale dei suoi stanziamenti sanitari alla cura dell'AIDS. In Etiopia, la percentuale è del 30% e in Kenia del 50%. HIV e AIDS stanno effettivamente riducendo la capacità dei sistemi sanitari nazionali di prendersi cura di altre malattie (CORNIA 2006, p. 24).

<sup>633</sup> «I sondaggi condotti da vari istituti demoscopici indicano che la larga maggioranza degli italiani ritiene importante, o molto importante, aiutare i poveri nelle regioni molto sviluppate del mondo e si mostra favorevole ad un aumento dell'impegno finanziario pubblico in tal senso» (BONAGLIA, DE LUCA 2006, p. 7). Su ciò che gli italiani pensano della cooperazione vedi anche FOCSIV 2010; sono poi disponibili in rete, le diverse edizioni dell'Eurobarometro della Commissione Europea – sull'atteggiamento degli europei riguardo la cooperazione.

<sup>634</sup> «Non è da trascurare, infine, nell'interesse che si accende per il sottosviluppo, la diffusione di un sentimento umanitario di sollecitudine per le disuguaglianze e per la condizione dei più poveri. Le opinioni pubbliche dei paesi occidentali hanno sicuramente contribuito ad attirare l'attenzione verso il sottosviluppo, in questo modo esercitando pressioni sui governi e sul mondo della cultura per impegnarsi nella ricerca e nello studio» (BOTTAZZI 2007, p. 22; l'autore si riferisce alle fasi iniziali della comparsa del “fenomeno”).



La declinazione formale di questi principi, non accompagnata dal sostegno finanziario alla loro realizzazione, mostra il limite della consapevolezza dei governanti rispetto al valore di asserzioni spesso solo astrattamente condivise.

Quando, per esempio, il governo italiano taglia i fondi al Servizio Civile Nazionale, toglie ai giovani la possibilità di vivere un'esperienza importante, di sentirsi utili, di impegnarsi a favore degli altri, di praticare la solidarietà.

Ogni scelta ha delle conseguenze che spesso, soprattutto nel campo della politica, si manifestano sul lungo periodo. Questa è sicuramente una di quelle.

#### **7.1.4 Indipendenza e dipendenza da bando**

Entrambi i progetti, sia il PPT che *Turismo e Qualità Ambientale*, hanno trovato un seguito, in altri progetti. Se questo fatto, da un lato, può essere visto come una prova della validità del lavoro svolto, soprattutto – e lo si è già detto – nel caso di *Turismo e Qualità Ambientale* (visto che le nuove idee progettuali hanno trovato il consenso di donatori più esigenti della Regione Sardegna), dall'altro racconta della tendenza e del rischio che si passi da un progetto a un altro.

È il famigerato *progettismo*, di cui si è già detto: «la proliferazione dei progetti che procedono a pioggia, segmentando processi, semplificando la complessità sociale e alimentando azioni di ridotta efficacia che finiscono per produrre esse stesse circoli viziosi, intervenendo solo a valle dei problemi cui vogliono offrire risposta concorrendo così alla loro riproduzione»<sup>635</sup>.

Dei progetti nati anche attraverso il lavoro fatto per *Turismo e Qualità Ambientale* si è già scritto. Per quanto riguarda invece ACRA e Zanzibar, va detto che nel 2010 è partito un nuovo progetto triennale, ancora una volta co-finanziato dalla Commissione Europea: *Pro Poor Tourism Strategies in Burkina Faso, Ecuador and Tanzania*. La prima novità è già chiara dalla dicitura: il progetto è realizzato contemporaneamente, oltre che a Zanzibar, anche in Burkina Faso e in Ecuador. A Zanzibar, si tratta evidentemente del naturale proseguimento delle attività svolte dall'ONG negli ultimi anni; l'esperienza pregressa è stata capitalizzata e messa al servizio di un nuovo progetto nel quale sono confluiti i risultati del primo PPT. Nella continuità e nel rinnovo dell'impegno, si rafforzano le azioni già adottate e si mettono a fuoco nuovi fronti sui quali lavorare. Si procede, con maggiore consapevolezza e cognizione di causa.

Gli obiettivi sono simili – anche se negli obiettivi generali c'è un richiamo diretto agli Obiettivi del Millennio, a dimostrazione di una convergenza verso strategie condivise dai grandi donatori e da numerosi attori della cooperazione – ma il raggio d'azione si estende, sia a livello geografico (sono più numerose le comunità coinvolte) che in termini di beneficiari diretti e indiretti.

---

<sup>635</sup> IANNI 2004, pp. 146-147.

I progetti servono, sono uno strumento fondamentale della cooperazione. «L'introduzione dell'ottica progettuale cercava di superare l'approssimazione caritatevole della beneficenza, chiedendo di ragionare prima di agire»<sup>636</sup>.

Servono i progetti ed è necessario investire in una progettazione valida ed efficace. Allo stesso modo, la cooperazione non può e non deve limitarsi a sfornare progetti. Non devono essere i progetti a fare la cooperazione, quanto semmai il contrario; dalla cooperazione – all'interno di strategie precise, studiate con competenza e col coinvolgimento del più alto numero possibile di portatori di interesse, nel rispetto dei principi che devono caratterizzare la sua azione – devono nascere e realizzarsi progetti.

Il progetto non è il punto di partenza e non può diventarlo. Il progetto è uno strumento che, a seconda di chi lo usa e di come lo si usa, può diventare tante cose diverse. Estremamente interessante, a proposito dei progetti, la riflessione – e il monito – che propone Schunk.

«fantastici strumenti catalizzatori delle forze sociali locali, utili a creare le vere premesse di uno sviluppo autoctono e pericolosi congegni in grado di depotenziare queste forze e rallentare il vero sviluppo. Possono rappresentare semplici strumenti della burocrazia progettuale mondiale e quindi il propellente di una macchina autoreferenziale per le agenzie di cooperazione o essere lo strumento operativo di soggetti sprovveduti, benché pieni di buone intenzioni. Possono servire a prevenire una crisi, essere utili ai dittatori per “farsi belli” davanti alla propria popolazione, essere utilizzati dai governi locali per far compiere alla cooperazione internazionale azione che essi stessi dovrebbero prendere in carico, tenere distratte e sotto controllo le forze sociali dei paesi donatori, diseducare le popolazioni rendendole “non protagoniste” del proprio futuro. E molto altro ancora in positivo e negativo. Dipende. Dipende dalle capacità progettuali, dalle intenzioni, dall'onestà intellettuale, dalle risorse e dagli spazi di manovra globale di cui dispongono gli attori che adoperano questo strumento pieno di potenzialità ma anche di rischi e che può diventare la “culla” o la “tomba” dello sviluppo locale»<sup>637</sup>.

Se la cooperazione pensa esclusivamente ad autoalimentarsi, a tenersi in vita passando da un progetto a un altro, prigioniera di una vera e propria “dipendenza da bando”, è lecito pensare che si siano persi di vista gli obiettivi fondamentali.

L'autoreferenzialità è uno dei grandi difetti di molta cooperazione che si riduce ad essere «una pratica specialistica di pochi addetti ai lavori, sorvolando i territori in modo autoritario e autoreferenziale»<sup>638</sup>.

In effetti uno degli argomenti che ricorre più spesso tra i detrattori degli aiuti è proprio il fatto che questi siano diventati un'industria che ha bisogno di fondi non per promuovere sviluppo ma principalmente per tenersi in piedi.

E se i Governi occidentali, sostiene per esempio la Moyo, continuano a investire denaro pubblico è anche perché vengono esercitate pressioni affinché si concedano prestiti ai PVS, in

---

<sup>636</sup> CEREGHINI, NARDELLI 2008, p. 62.

<sup>637</sup> SCHUNK 2008, pp. 161-162.

<sup>638</sup> CEREGHINI, NARDELLI 2008, p. 62.

modo che i cooperanti possano continuare a lavorare. Del resto, sono migliaia le persone che lavorano nella cooperazione: la sola Banca Mondiale ha diecimila dipendenti, per non parlare di quante persone lavorano nelle ONG, nelle agenzie governative o all'ONU<sup>639</sup>. «Anche il sostentamento di questi lavoratori dipende dagli aiuti. Per la maggior parte delle organizzazioni per lo sviluppo il successo di un prestito si misura quasi interamente in base all'entità della cifra ottenuta dal donatore, e non in base alla quantità di denaro effettivamente investita per gli scopi cui era destinata: questo spiega perché si continua a concedere prestiti perfino ai paesi più corrotti»<sup>640</sup>.

Risulta più facile tenere in vita un sistema inefficiente, secondo la Moyo, piuttosto che lavorare concretamente a sostegno di iniziative che incidano realmente sullo sviluppo dei PVS. «I donatori occidentali hanno un'industria degli aiuti da alimentare, agricoltori da placare (vulnerabili quando le barriere al commercio vengono rimosse), elettori liberal con intenzioni "altruistiche" da tenere a bada, e, dovendo affrontare le proprie difficoltà economiche, assai poco tempo per preoccuparsi della morte dell'Africa. Per i politici occidentali che vogliono mantenere lo status quo degli aiuti è più facile limitarsi a firmare un assegno»<sup>641</sup>.

L'autoreferenzialità di troppi attori della cooperazione, più interessati a mandare avanti la baracca piuttosto che a promuovere processi di sviluppo, è un vero macigno che pesa sulla missione stessa della cooperazione, oltre che la sua reputazione, e la compromette inevitabilmente. La risposta migliore a un certo genere di critiche è indubbiamente un lavoro serio, onesto e trasparente, da opporre a chi sostiene che il cooperante pensi innanzitutto al proprio benessere, piuttosto che a quello dei beneficiari delle azioni che promuove.

Soprattutto chi vuole salvare la cooperazione deve capire che ogni gesto, ogni azione e ogni progetto raccontano della credibilità del sistema.

Allo stesso modo, chi guarda e giudica la cooperazione deve saper distinguere: certi orrori governativi non devono offuscare l'impegno di chi invece lavora con serietà e con risultati; così come le mancanze, ad esempio, della Regione Sardegna non devono pesare sulla credibilità di chi, finanziato dalla stessa Regione, porta avanti seriamente un buon lavoro di cooperazione.

### **7.1.5 La strada della cooperazione decentrata**

Nella scelta del progetto *Turismo e Qualità Ambientale* come caso di studio ha avuto un peso determinante – come già raccontato nell'introduzione – la possibilità di studiare la cooperazione decentrata.

Questa più recente forma di cooperazione non è alternativa rispetto ad altre forme di cooperazione, non vuole sostituirsi a loro e non le esclude; si aggiunge e rende il quadro

---

<sup>639</sup> «Nel mondo ci sono circa 200.000 cooperanti espatriati, di cui almeno 6.000 (ma forse molti di più) italiani. Un mercato del lavoro globale e molto avanzato. Un settore importante, che gestisce decine di miliardi di dollari ogni anno» (RUFINI 2008, p. 11).

<sup>640</sup> MOYO 2010, p. 97.

<sup>641</sup> *Ivi*, p. 225.

generale più ricco e complesso. Del resto, nella pratica – anche, per esempio, nell’esperienza sarda<sup>642</sup> – la cooperazione decentrata si concretizza spesso nella concessione di contributi, messi a disposizione da Enti Locali, a ONG e associazioni di volontariato del Nord, già attive nei PVS<sup>643</sup>. Le diverse forme di cooperazione, in altre parole, si riconoscono e collaborano. La cooperazione decentrata però non può e non deve limitarsi ad un trasferimento di fondi verso ONG o enti già attivi perché non venga meno il suo carattere forse maggiormente innovativo, ovvero il partenariato Nord-Sud costruito col coinvolgimento di soggetti alternativi a quelli più tradizionali.

La cooperazione decentrata «trova la sua ragione profonda proprio nella capacità di mobilitazione del territorio e di costruzione di reti e partenariati territoriali, al Nord come al Sud, secondo direttrici diverse e più complesse da quelle classiche della cooperazione Nord-Sud»<sup>644</sup>.

Smontando il classico rapporto donatore-beneficiario, deve promuovere partenariati tra territori e fare degli attori del Sud dei protagonisti e non dei semplici beneficiari degli interventi proposti<sup>645</sup>. Deve farsi percorso e strumento di incontro.

Evidentemente, la costruzione del partenariato è tutt’altro che semplice.

«Coordinare le relazioni tra chi partecipa al progetto al Nord e stimolare l’associazione con la comunità partner al Sud richiede un notevole dispendio sia in termini di tempo sia di risorse finanziarie. Creare “reti progettuali” significa, infatti, investire nella costruzione di rapporti di fiducia, confrontandosi con posizioni e istanze che spesso riflettono schemi culturali profondamente differenti»<sup>646</sup>.

Perché il partenariato possa funzionare c’è bisogno di tempo per conoscersi; lavorare in contesti diversi presuppone inoltre una buona conoscenza dei sistemi territoriali nei quali si interviene e i tempi dei progetti non sempre consentono di dedicarsi all’apprendimento e all’approfondimento di tematiche non strettamente connesse al progetto sul quale si sta lavorando.

Anche *Turismo e Qualità Ambientale* racconta di questi sforzi, dell’impegno profuso nel dare solidità al partenariato e delle difficoltà nel coinvolgimento delle amministrazioni locali. Non va dimenticato che «al Sud la cooperazione decentrata si trova a interloquire con enti locali ancora deboli»<sup>647</sup> e nel caso tunisino ciò risulta estremamente vero e provato dai fatti.

Nonostante criticità e difficoltà, il consorzio sardo-tunisino è comunque riuscito a realizzare le attività previste dal progetto e dal partenariato sono nate nuove idee progettuali, a testimonianza del fatto che la collaborazione è realmente sfociata in un incontro.

---

<sup>642</sup> REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA 2008.

<sup>643</sup> I motivi di questa scelta sono diversi. Gioca un ruolo importante il fatto che le ONG abbiano spesso un’esperienza consolidata e una conoscenza dei contesti dell’azione che permette loro di intervenire con maggiore efficacia, rispetto a quanto farebbero gli enti locali.

<sup>644</sup> DANSERO 2008, p. 10.

<sup>645</sup> La cooperazione decentrata «opera una riarticolazione del rapporto nord-sud attraverso la centralità data ad una partnership nuova, intesa come un rapporto non più verticale e unidirezionale, ma orizzontale, bidirezionale e circolare, tra attori e territori, collegati da un certo grado di affinità economiche, sociali, politiche o culturali» (IANNI 2004, p. 146).

<sup>646</sup> BIGNANTE, SCARPOCCHI 2008, p. 86.

<sup>647</sup> *Ibidem*.

Per la loro debolezza, o anche perché talvolta dotati di strumenti e competenze insufficienti (o inferiori), gli attori del Sud non sempre vengono coinvolti nelle fasi di progettazione di un intervento. Pensare che si possa lavorare costantemente, in ogni fase, sullo stesso livello non è sempre realistico; allo stesso modo, un obiettivo fondamentale dei cooperanti deve essere quello di rafforzare il partenariato e fare in modo che non si riduca «a incontri formali e scambi di visite tra delegazioni o a interventi portati a termine nel corso di brevi missioni che gli stessi protagonisti definiscono inadatte per procedere a un'adeguata conoscenza reciproca, a un monitoraggio effettivo degli interventi e a un accompagnamento progressivo del partenariato»<sup>648</sup>.

Le differenze, anche in termini di competenze e di efficienza, non devono scoraggiare la costruzione del partenariato perché se la cooperazione decentrata non sollecita «i diversi attori a partecipare, sulla base delle rispettive specificità, ad un comune progetto di sviluppo il cui asse è rappresentato dal territorio»<sup>649</sup> manca uno dei suoi obiettivi fondamentali.

Ci sono poi almeno altri tre aspetti importanti – tra i tanti – legati alle opportunità della cooperazione decentrata che è bene evidenziare e sui quali è importante riflettere.

In primis, il suo rapporto col decentramento. Nel mettere i territori al centro dei processi di sviluppo, la cooperazione decentrata può indubbiamente sostenere il rafforzamento delle realtà locali anche in termini istituzionali, aumentarne le competenze favorendo lo scambio, supportarne la crescita – tanto al Nord quanto al Sud<sup>650</sup>. Il decentramento non porta necessariamente ad un miglioramento della macchina amministrativa e non è garanzia di buon governo<sup>651</sup>; ciò nonostante, è lecito pensare che la pratica di una buona cooperazione possa incidere positivamente sulla qualità dei processi di decentramento.

Il secondo aspetto sul quale si vuole richiamare l'attenzione, soprattutto alla luce di *Turismo e Qualità Ambientale*, riguarda ruolo e coinvolgimento dell'Università. È evidente il contributo estremamente prezioso che, potenzialmente, può arrivare alla cooperazione dall'Università e dai centri di ricerca, in termini di competenze e di saperi.

È altrettanto ricco di opportunità il processo contrario: il coinvolgimento in progetti di cooperazione può dare nuova linfa a chi si occupa di ricerca, in termini di stimoli e di conoscenze che crescono e vengono poi trasmesse in quelle che rimangono ancora sedi privilegiate del sapere. Si tratta di aspetti e di dinamiche difficilmente quantificabili ma il loro valore è innegabile e non andrebbe sottovalutato. Si parla poi spesso della necessità che ci sia, al Nord, un ritorno più netto dei benefici della cooperazione: incidere sull'Università lavora sicuramente in questa direzione.

---

<sup>648</sup> *Ivi*, p. 85.

<sup>649</sup> IANNI 2004, p. 146.

<sup>650</sup> «Il decentramento assume importanza soprattutto per i paesi in via di sviluppo, dove nei decenni postcoloniali la sopravvivenza dell'autoritarismo si esprime con un forte centralismo che si traduce in elevate spese militari, ridotti stanziamenti per l'area sociale e un uso dell'aiuto internazionale che si concentra su opere infrastrutturali» (IANNI 2004, p. 45).

<sup>651</sup> «[...] data la varietà e ambiguità delle sue forme, non costituisce di per sé una garanzia, né al nord né tanto meno al sud, di una riduzione delle disparità sociali, che possono anzi tendere ad aumentare se non è accompagnato dall'adozione di misure compensative per le zone più svantaggiate, di standard minimi nazionali che non permettano agli squilibri territoriali di superare una soglia determinata, dal trasferimento effettivo di risorse e funzioni, da una partecipazione più ampia ai momenti decisionali» (*Ibidem*).

C'è infine un terzo aspetto, legato alla possibilità che la cooperazione decentrata – forte del suo potenziale di rinnovamento – diventi un laboratorio di buone pratiche e di innovazione, un riferimento per la cooperazione nel suo complesso.

Se la cooperazione decentrata riesce a distinguersi e a rispondere alla propria missione, convogliando le energie di un territorio verso uno sforzo congiunto votato allo sviluppo, alla crescita, alla valorizzazione dei propri saperi e alla promozione di buone pratiche, allora può realmente giocare un ruolo importante a favore di dinamiche che non limitano i propri effetti al solo livello locale. Ad un livello più elevato, può aspirare a diventare uno strumento di quello che Carrino chiama il nuovo multilateralismo.

«Così è chiamata, da molti, la ricerca di una nuova alleanza strategica tra i governi degli stati, le Nazioni Unite, i governi delle comunità locali e gli attori sociali del Sud e del Nord. Quest'alleanza, che dovrebbe coinvolgere anche università, strutture pubbliche, associazioni, Ong, imprese che assumono la loro responsabilità sociale, sindacati e altri, dovrebbe avere lo scopo dichiarato di prendere sul serio la piattaforma mondiale di sviluppo emersa dai grandi vertici Onu degli ultimi quindici anni e dall'Assemblea del Millennio»<sup>652</sup>.

## 7.2 Turismo e cooperazione: protagonisti e spettatori

Divoratore di spazi, fattore di destrutturazione sociale e di uniformazione culturale; spesso l'analisi del turismo si riduce a una disamina delle sue conseguenze nefaste. Senza alcun dubbio, il turismo può assumere un ruolo importante tanto a livello economico quanto a livello socio-culturale e territoriale ma il fatto che sia concretamente portatore di rischi o di opportunità dipende dal modo nel quale è gestito<sup>653</sup>.

In molte realtà dei PVS – e il caso di Zanzibar è rappresentativo di tale dinamica – l'inclusione delle popolazioni locali nei processi decisionali è estremamente limitata. Se lo sviluppo turistico non crea benefici che per operatori stranieri e autorità consenzienti, le popolazioni locali percepiranno l'invasione estiva come una nuova colonizzazione. È forte l'esigenza, da parte dei locali, di essere innanzitutto ascoltati e soprattutto inclusi.

Ed è sicuramente in questa direzione che ha lavorato il PPT così come è a favore della costruzione di un dialogo attivo tra i vari portatori di interesse pubblici e privati che hanno agito entrambi i progetti casi di studio.

Il rapporto tra turismo e cooperazione che, per lungo tempo, è stato ambiguo e controverso – come già esposto in precedenza – oggi attraversa una fase diversa e anche i due progetti proposti in questo lavoro testimoniano della più recente apertura verso il tema.

Il turismo, del resto – e se ne è parlato diffusamente – non ha solo un potenziale importante come strumento di crescita e di lotta alla povertà ma è già oggi, in realtà come quelle prese in esame e in tante altre ancora in giro per il mondo, un settore economicamente dominante che la cooperazione, per assolvere al proprio compito, non può ignorare.

---

<sup>652</sup> CARRINO 2005, p. 27.

<sup>653</sup> MINCA 1996.

Allo stesso modo, la partecipazione degli abitanti dei paesi d'accoglienza allo sviluppo turistico non può limitarsi unicamente all'occupazione: l'identità culturale di queste popolazioni è coinvolta allo stesso modo. E sono proprio l'identità e, più in generale, la cultura a subire talvolta i contraccolpi più forti.

Stimolare la riflessione e accrescere la consapevolezza rispetto alla necessità del dialogo; creare le condizioni più favorevoli all'incontro e ridurre i pretesti (e le ragioni) dello scontro. È questo un ambito in cui sicuramente la cooperazione può fare la differenza.

Dove non arrivano le istituzioni o dove rischiano di arrivare troppo tardi; dove le richieste delle comunità locali non raggiungono le autorità; dove mancano strumenti pratici per ridurre gli impatti del turismo, la cooperazione può colmare dei vuoti importanti, nella prospettiva di rendere la popolazione locale protagonista e non spettatrice di ciò che succede nel proprio territorio.

### 7.2.1 Identità esogena?

Il tema degli impatti del turismo sulle culture locali è stato introdotto trattando del turismo in generale. Volutamente, non lo si è approfondito con riferimento ai contesti di Zanzibar e Djerba, per poterlo riprendere in questa sede e aprirlo a riflessioni che dal semplice racconto possano invece suggerire delle considerazioni più ampie.

Il tema infatti è tanto importante quanto delicato.

Sia a Zanzibar che a Djerba – e in base a quanto si è detto sul fenomeno, la cosa non stupisce affatto – il turismo è accusato di inquinare le culture locali.

È emerso a più riprese nel corso del PPT, durante gli incontri ufficiali volti a raccogliere impressioni ed opinioni delle comunità locali sul turismo, in sede di valutazione finale del progetto (negli incontri con i beneficiari), alla Conferenza *Tourism and Poverty*; emerge da studi ed osservazioni sul fenomeno e da ricerche sul campo; è confermato dall'esperienza diretta.

La sua immagine è quanto mai stereotipata. Il turista occidentale beve, fuma, si droga, si veste poco e male, è irrispettoso dei costumi locali, è corrotto, non mostra particolare interesse alla religione; ma soprattutto, è un brutto esempio, soprattutto per i più giovani che potrebbero imitarlo e, addirittura, tendere ad assomigliargli. Il turista, poi, è uno; gli altri sono copie.

In questo senso, e rispetto a questi temi, è particolarmente significativa la descrizione che del turismo a Djerba fanno due autori locali, Borgou e Kassah.

Per diversi aspetti, secondo gli autori, il turismo sarebbe in contraddizione con l'identità djerbiana, «*forgée à travers les siècles, faite de religiosité, de puritanisme, d'honnêteté, de sérieux et d'application à la tâche*»<sup>654</sup>.

Religiosi, puritani, onesti, seri, i Djerbiani – secondo i due Professori – di fronte al fenomeno turistico sono costretti a vivere un dilemma estremamente lacerante: accettarlo con i suoi aspetti scioccanti per la morale e i valori arabi e musulmani, oppure voltare le spalle a un'attività che produce reddito ed impiego.

---

<sup>654</sup> BOURGOU, KASSAH 2008, p. 195.

Gli aspetti scioccanti del turismo – continuano i due autori – sarebbero, *ça va sans dire*, ”incontestabilmente: l’alcool, il gioco, la nudità e tutte le pratiche che sollecitano gli istinti e gli appetiti”<sup>655</sup>.

Essendo dediti al lavoro ed estremamente religiosi, i Djerbiani avrebbero comunque adottato delle strategie atte a conciliare i valori della propria identità con le opportunità economiche offerte dal turismo: si evitano generalmente gli investimenti diretti nell’industria alberghiera mentre si investe nel commercio e nei servizi, in modo da aumentare i luoghi in cui vietare la vendita di alcolici.

Per i due autori, l’attaccamento alla famiglia e un forte sentimento religioso – pilastri dell’identità isolana – sono inconciliabili col turismo figlio dell’egemonismo europeo e per questo Djerba dovrebbe investire su un nuovo modello turistico che valorizzi il patrimonio dell’isola e ne rappresenti l’identità; un turismo, evidentemente, senza alcool, senza *jeu* e senza *nudité*.

Proporre un turismo realmente djerbiano, sarebbe – a detta degli autori – un’innovazione e un arricchimento per l’offerta turistica nazionale e internazionale. Un vero regalo, aggiunge chi scrive.

Che lo sviluppo dell’industria turistica possa avere degli impatti importanti, negativi e talvolta laceranti, su un territorio e su una comunità – a livello sociale, culturale e identitario – è risaputo e se ne è scritto anche in questo lavoro. L’approccio, il racconto, la visione e le implicazioni di ciò che scrivono, forse con leggerezza, i due Professori sono però estremamente discutibili e anche non particolarmente costruttivi.

Raccontarsi solo attraverso le proprie (presunte) qualità è una scelta che ha a che fare con la sensibilità e l’intelligenza degli autori. Porsi però in termini di “noi” e “loro” – dove “noi” siamo puri, integri e dediti al lavoro e “loro” sono schiavi di appetiti di ogni genere – è comunque una scelta infelice. I buoni e i cattivi esistono, non a caso, solo nelle favole.

Non si vuole negare «l’irresistibile capacità di demolire modi di vivere e costumi sociali tradizionali mostrata dalla cultura e dallo stile di vita occidentali»<sup>656</sup>. L’Occidente ha usato la stessa cooperazione come strumento di penetrazione culturale e ideologica e la consapevolezza rispetto a questi temi è estremamente diffusa anche tra gli occidentali che, evidentemente, non costituiscono un fronte così compatto come ritengono di vederlo i due Professori.

Le culture vanno rispettate e apprezzate nella loro unicità, in quanto espressione di percorsi umani diversi e irripetibili; il principio però vale per tutti. «È vero che è abbastanza pericoloso ignorare l’unicità delle culture ma è possibile anche un altro errore: la falsa idea che dappertutto ci sia solo insularità. In realtà nel mondo esistono più interrelazioni e influenze reciproche fra culture di quante ne riconoscano in genere coloro che vivono temendo la sovversione culturale. Spesso le persone che hanno questo tipo di timore vedono tutte le

---

<sup>655</sup> *Ivi*, p. 196.

<sup>656</sup> SEN 2001, p. 240.



culture come formazioni molto fragili, e tendono a sottovalutare la nostra capacità di imparare dagli stranieri senza farci travolgere da questa esperienza»<sup>657</sup>.

Culture come quelle zanzibarina e djerbiana non sarebbero così ricche senza i contatti che, nel corso della Storia, hanno avuto con gli stranieri di turno. Oggi, tra questi stranieri, ci sono anche i turisti che numericamente sono tanti (il che moltiplica gli effetti della loro presenza) e che, spesso, non scelgono Zanzibar e Djerba per la loro storia e per l'unicità della loro cultura; quanto piuttosto per il clima, il mare e il rapporto qualità-prezzo. Ma se, dietro l'invasione turistica, si vede solo l'egemonismo europeo, si rischia di non vederli affatto i turisti – nei loro difetti, nella loro ignoranza, nei loro comportamenti inadeguati ma anche nella loro diversità, con la loro cultura e con i propri valori (tra i quali potrebbero esserci, eventualmente, anche l'attaccamento alla famiglia o un profondo sentimento religioso).

Bisogna anche riflettere sui contenuti della propria cultura e su quali sono gli elementi che definiscono un'identità. È, per esempio, il rapporto con gli alcolici una fonte così profonda di conflitto per un buon musulmano? E ammesso che lo sia, dato un valore estremo a questa considerazione ma accettato anche che per altri l'alcool abbia un valore diverso? Si può accettare che un occidentale beva, non ubriaco per le strade del proprio villaggio, ma all'interno di una struttura turistica senza viverla come un'offesa alla propria fede e alla propria cultura? Quanto le scelte degli altri possono influenzare e offendere le nostre? E, soprattutto, quali scelte?

È legittimo voler cercare delle risposte alle sfide poste dal turismo; è legittimo porre dei limiti. Diversi Paesi integrano soglie o indicatori nelle proprie politiche di sviluppo del settore. Per il 2007, la Mongolia nel suo Piano nazionale turistico prevedeva di non accogliere più di centomila turisti e di limitare a 3.434 posti letto la capacità totale delle strutture di accoglienza. Le Maldive hanno limitato a 200 mila per anno il numero di turisti stranieri che possono soggiornare da otto a dieci giorni, in una delle isole destinate ad accoglierli<sup>658</sup>. Si pongono limiti sul numero totale di posti letto; sulla percentuale di territorio che può essere posseduto da stranieri (succede in Messico); su dove si può e dove non si può “bivaccare” (succede a Venezia).

Allo stesso modo, si può decidere di porre dei vincoli su comportamenti ed abitudini. Così come è sconveniente, socialmente disapprovato e talvolta formalmente impedito, un abbigliamento succinto nelle Chiese e nei luoghi di preghiera, è legittimo estendere limiti simili ad altri luoghi.

Il turismo va regolato ed è questo il passaggio fondamentale, una verità alla quale non si può sfuggire.

E se dopo diversi decenni di attività, il prodotto turistico offerto a Djerba non racconta dell'anima del luogo, la responsabilità non può essere esclusivamente dei turisti. Per proporre un prodotto diverso, che racconti l'isola, ci vogliono anche idee chiare, competenze, scelte

---

<sup>657</sup> *Ivi*, p. 243.

<sup>658</sup> BALFET, LOZATO-GIOTART 2009, pp. 407-409.

coraggiose, investimenti in cultura, consenso intorno a ciò che definisce l'identità. Evidentemente alcuni di elementi, a Djerba, sono mancati; e non è colpa dei turisti<sup>659</sup>.

Quando parlando del turismo gli si attribuiscono tutti i mali possibili, si commette lo stesso errore di chi riconduce la povertà o il sottosviluppo ad un fattore unico, possibilmente esterno.

A Zanzibar, i *tour operator* occidentali sono spesso additati come gli unici responsabili dei danni creati da uno sviluppo sregolato del settore; che ci siano forti pregiudizi e anche del risentimento nei loro confronti è noto, evidente, emerge dalla ricerca e – a ulteriore conferma – è stato registrato nella realizzazione del PPT<sup>660</sup>.

Può, la marginalizzazione delle popolazioni locali, essere imputata interamente ai *tour operator* occidentali? È vero che gli operatori del settore, occidentali, spesso hanno approfittato e approfittano delle debolezze istituzionali, a Zanzibar come in tanti altri PVS. Ma è vero anche che c'erano delle istituzioni, locali, che avrebbero dovuto vigilare sulla crescita dell'industria turistica; che avrebbero dovuto porre dei vincoli, controllare che le nuove strutture non entrassero in conflitto con le esigenze, i bisogni e i desideri delle popolazioni locali.

Il turismo non si è imposto contro tutto e contro tutti.

Sicuramente la debolezza istituzionale ha un peso importante, così come la diffusione di corruzione e comportamenti poco democratici e una giustizia inefficiente o poco efficace.

Ma va ricordato anche che un quadro istituzionale debole e delle autorità corrotte influenzano negativamente il lavoro, la condotta degli operatori stranieri. Quanto più il clima è reso insicuro, tanto più gli operatori tenderanno a fare investimenti sul breve periodo, anche a discapito di scelte volte alla sostenibilità. È effettivamente pericoloso, da un punto di vista puramente economico, fare degli investimenti di lunga scadenza, sul lungo periodo, sapendo che le istituzioni locali potrebbero comportarsi irrazionalmente, non rispettare gli accordi presi, revocare delle concessioni solo per concederle a un altro operatore che offre più denaro o che, semplicemente, ne offre una parte a me direttamente. Agli operatori del settore va imposto di rispettare le regole ma le regole devono essere chiare e valide per tutti.

Non si può delegare lo sviluppo del settore ad imprenditori (locali o stranieri), senza porre vincoli e regole; assolvere al proprio ruolo di autorità pubblica però significa anche stabilire un clima di legalità, non cedere alla corruzione e non indurla, creare le condizioni migliori per attirare investimenti. E allo stesso modo, significa anche condividere i benefici economici derivanti dalla crescita dell'industria con le popolazioni locali.

---

<sup>659</sup> « Plus marquant, le tourisme a été à la base d'une nouveauté spatiale qui ne correspondait pas aux valeurs admises. En réalisant des unités d'hébergement sur le littoral, l'aménagement touristique, qui était rationnel aux yeux des décideurs parce qu'il organisait un espace délaissé, brisait des codes, des repères. La perception d'un équilibre harmonieux, entre l'espace vécu, le cœur de l'île, et l'espace attaché à un système de valeurs, fut ainsi détruite. Culturellement, les changements sont importants mais difficiles à évaluer et la « cassure avec la tradition ancestrale du cadre de vie insulaire de Djerba » [NEIFAR 2005] est certaine » (CORSALE, SISTU 2009, p. 73).

<sup>660</sup> Nel PPT un punto critico – riconosciuto da chi l'ha realizzato ed emerso prepotentemente nel corso della Conferenza *Tourism and Poverty* – è stato non essere riusciti a coinvolgere abbastanza gli operatori turistici stranieri. I motivi sono tanti e diversi; ha pesato sicuramente un clima poco favorevole nei loro confronti.

### 7.3 Le cose che restano<sup>661</sup>

«Non esistono molte attività che non generano conflitti di interessi. Il turismo genera, talvolta, qualche opposizione, contraddizione o conflitto tra scelte economiche, energetiche, ecologiche, sociali e culturali»<sup>662</sup>. Gli effetti di tali scelte, in realtà come quelle di Zanzibar o di Djerba, possono essere estremamente incisive e avere delle conseguenze profonde.

Ciò di cui non ci si è resi conto per lungo tempo è che «con le dovute proporzioni, il turismo contemporaneo è un po' come l'invenzione della bomba atomica: non soltanto un fenomeno di civilizzazione, ma una rivoluzione irreversibile che "supera" i suoi inventori»<sup>663</sup>.

Sottostima a parte – per quanto questa abbia pesato e continui a pesare, soprattutto nel momento in cui si traduce in un'assenza di progettualità – per il resto, «il turismo è un riflesso assai fedele dell'organizzazione del mondo del quale riproduce le dinamiche e gli squilibri fondamentali»<sup>664</sup>.

L'impegno per un turismo diverso, più giusto, che non generi marginalizzazione sociale e che sappia legare le popolazioni locali ai processi di crescita del settore, è l'impegno per uno sviluppo diverso e più giusto, che includa e non escluda.

«Il ruolo sociale, economico, culturale e ambientale che assume il turismo moderno – o post-moderno – non può non aderire ai principi fondamentali di uno sviluppo turistico sostenibile»<sup>665</sup>; il settore può e deve saper fare scelte di sviluppo sostenibile<sup>666</sup>. Si tratta di operare verso strategie di lungo termine, nelle quali la popolazione locale assuma il ruolo di attore principale dello sviluppo, non solo turistico. I progetti di sviluppo economico e sociale che non tengono conto allo stesso tempo dell'ambiente naturale e culturale di una popolazione e delle sue volontà si votano all'insostenibilità.

Non si può delegare lo sviluppo ad agenti esteri; la pianificazione deve essere estesa a tutti i portatori di interesse di un territorio e la presenza delle istituzioni deve essere efficace. «La spinta per la creazione del sistema turismo deve essere primaria prerogativa dei soggetti pubblici che esercitano sul territorio la propria sovranità e deve essere volta a sviluppare sul territorio sinergie, relazioni, integrazione e interazioni tra tutti gli attori interessati e potenzialmente coinvolti. A questo scopo appare strategico il supporto proveniente anche dalle università e dai centri di ricerca e di studio che, forti delle competenze in diversi settori disciplinari e dei legami con le Università e le accademie internazionali, possono contribuire a indirizzare i processi di formulazione delle politiche pubbliche»<sup>667</sup>.

L'incontro tra i vari attori di un territorio – ed è emerso dal racconto del PPT e di *Turismo e Qualità Ambientale* – può trovare un supporto importante nelle azioni sostenute dalla

---

<sup>661</sup> "Ci sono cose che volano,/ Uccelli, Ore, Calabroni, / Ma di loro non m'importa./ Poi ci sono le cose che restano..." (Emily Dickinson, Le cose che restano).

<sup>662</sup> BALFET, LOZATO-GIOTART 2009, p. 379.

<sup>663</sup> **URBAIN 2003.**

<sup>664</sup> CAZES, COURADE 2004, p. 248.

<sup>665</sup> BALFET, LOZATO-GIOTART 2009, p. 395.

<sup>666</sup> Carta per un Turismo Sostenibile, Conferenza Mondiale sul Turismo Sostenibile Lanzarote 1995, art.1.

<sup>667</sup> CAPOCCHI 2009, p. 15.

cooperazione internazionale che ha il potenziale e gli strumenti, tanto per incidere al Sud, quanto per creare dei ritorni importanti al Nord.

Evidentemente, perché possa assolvere al meglio al suo ruolo, la cooperazione deve imparare dai suoi errori. *La follia consiste nel fare le cose sempre allo stesso modo, sperando che i risultati possano cambiare*<sup>668</sup>.

Oggi è frequente e relativamente «facile che il denaro accantonato per uno scopo sia dirottato verso un altro, non però uno qualsiasi, ma verso programmi a volte inutili per la crescita, se non addirittura nocivi»<sup>669</sup>. La cooperazione deve essere più critica anche perché mobilita somme importanti di denaro che rischiano di finire nelle mani sbagliate<sup>670</sup>. «Gli stessi sostenitori hanno riconosciuto che gli aiuti erogati in modo incondizionato presentano sempre il pericolo di venire sconsideratamente dissipati invece che investiti, di finire nelle tasche di privati, invece che nel patrimonio pubblico»<sup>671</sup>.

Allo stesso modo, la cooperazione non deve prestarsi ad essere strumento di penetrazione economica, politica o ideologica; deve proporre e non imporre. E soprattutto, non deve porsi con quella presunzione che spesso spinge gli occidentali a considerarsi superiori, in termini di valori o di civiltà. Promuovere, attraverso la cooperazione, la democrazia pensando tra l'altro che sia un'idea – nei contenuti – esclusivamente occidentale è estremamente pericoloso e raramente costruttivo<sup>672</sup>.

Il destino della cooperazione non è legato ad una sua forma in particolare; del resto, ad aver dimostrato di poter promuovere interventi inefficaci o inefficienti sono stati, in modo diverso, tanto i Governi nazionali, quanto le Istituzioni finanziarie internazionali<sup>673</sup> o le Nazioni Unite. Lo stesso settore non governativo ha i suoi difetti<sup>674</sup> e i suoi limiti<sup>675</sup>. Eppure è anche nella ricchezza delle sue forme che la cooperazione può rendere più incisivo il peso della propria azione, spingendo il più alto numero possibile di attori – e la cooperazione

---

<sup>668</sup> Albert Einstein.

<sup>669</sup> MOYO 2010, p. 86.

<sup>670</sup> «L'Occidente ha mandato aiuti in Africa e in definitiva non si è curato del risultato; questo ha creato una cricca d'élite che ha escluso dalla ricchezza la maggioranza della popolazione causando instabilità politica» (*Ivi*, p. 230)

<sup>671</sup> *Ivi*, p. 86.

<sup>672</sup> «Tale indebita appropriazione deriva da un lato da una grave disattenzione per la storia intellettuale delle società non occidentali e, dall'altro, dal difetto concettuale di considerare la democrazia sostanzialmente in termini di voti ed elezioni, anziché secondo la più ampia prospettiva della discussione pubblica» (SEN 2005, p. 40).

<sup>673</sup> A titolo d'esempio, Sachs ricorda che «i governi degli Stati Uniti, della Gran Bretagna e degli altri paesi conservatori hanno utilizzato le istituzioni internazionali per promuovere politiche che a casa propria non avrebbero potuto applicare. Negli ultimi vent'anni, molti paesi africani hanno subito fortissime pressioni da parte della Banca Mondiale per privatizzare il sistema sanitario o, almeno, volgere a pagamento i servizi sanitari e di istruzione. Eppure, i maggiori azionisti della Banca mondiale (cioè i paesi ricchi) hanno sistemi sanitari ad accesso gratuito e universale, e sistemi scolastici che garantiscono l'accesso di tutti alla pubblica istruzione» (SACHS 2005, p.88).

<sup>674</sup> Tra i quali «la difficoltà a coordinarsi, stabilire alleanze strategiche ed estendere il campo delle attività, a superare cioè una prospettiva “puntuale” sistematizzando, riproducendo e moltiplicando l'impatto delle esperienze»; ancora, i limiti dell'impegno messo in atto al nord, la presenza di strutture organizzative funzionali quasi esclusivamente alla realizzazione di progetti, la mancanza di contributi significativi al dibattito internazionale su temi come gli investimenti esteri diretti o i flussi commerciali (IANNI 2004, p. 126).

<sup>675</sup> «L'attribuzione di una maggiore efficacia agli interventi delle ONG rispetto a quelli dei governi e delle organizzazioni internazionali, non è suffragata da chiare evidenze empiriche» (IANNI 2004, p. 126).

decentrata è in questo senso estremamente innovativa – a convergere verso obiettivi condivisi (e finalmente condivisibili).

È importante riflettere sugli impatti della cooperazione e sulla validità dei suoi interventi; è giusto criticarla ed è legittimo proporre addirittura il superamento. Ciò che però si rischia, a ridurre la questione degli aiuti ad uno scontro tra due schieramenti opposti – sostenitori e detrattori – abbarbicati su posizioni inconciliabili, è di perdere di vista gli obiettivi stessi per i quali – anche sbagliando – si è scelto di fare cooperazione.

*«Le discussioni che hanno luogo nelle alte sfere dello spirito, per quanto intelligenti, peccano sempre di miopia nei confronti di ciò che, senza ragione né logica, accade in basso: due grandi eserciti combattono all'ultimo sangue per una causa sacra; ma è il minuscolo batterio della peste che li annienterà entrambi»<sup>676</sup>.*

Se realmente intelligenti, sia i sostenitori che i detrattori devono sapersi confrontare costruttivamente sui problemi reali, con un approccio costruttivo. Insistere sullo scontro può impedire di agire concretamente sull'oggetto del contendere, la stessa cooperazione, dato che non è poi così verosimile pensare che un sistema talmente articolato e strutturato – e intorno al quale gravitano tanti interessi – possa essere azzerato in tempi brevi.

Il futuro della cooperazione non è scontato e poi forse, del resto, è vero che *«le previsioni non colgono mai nel segno, è una delle poche certezze che siano date all'uomo»<sup>677</sup>*. Che a prevalere siano poi le posizioni di Sachs e del Progetto del Millennio – e di chi crede nella cooperazione – o che invece, alla fine, abbia la meglio chi sostiene l'inutilità degli aiuti<sup>678</sup>, ciò che non va comunque dimenticato è la necessità di agire perché chiunque nel mondo possa vivere un'esistenza significativa.

«Un'esistenza significativa va al di là della mera gratificazione di necessità materiali. Non tutto si può comprare col denaro, non tutti sono disposti ad essere comprati. Quando penso a un paese più ricco non penso alla ricchezza in denaro, penso alle minori sofferenze per le persone, al rispetto delle leggi, alla sicurezza di ciascuno, all'istruzione incoraggiata e capace di ampliare gli orizzonti. Questo è il sollievo di un popolo»<sup>679</sup>.

La povertà non riguarda solo i poveri e «non può essere rinchiusa nel recinto di una morale privata. È una questione di giustizia sociale, locale e planetaria»<sup>680</sup>, che in quanto tale coinvolge chiunque. È anche collettivamente che dobbiamo andare «in cerca di un futuro che gradualmente restituisca alla gente la gestione della propria esistenza, le offra i mezzi per la vita materiale e sociale, e ne assicuri la qualità»<sup>681</sup>.

---

<sup>676</sup> Milan Kundera, *L'ignoranza*.

<sup>677</sup> Milan Kundera, *L'ignoranza*.

<sup>678</sup> Posizione legittima e condivisa da tanti pensatori: «Un Paese in via di sviluppo si trasforma in un paese sviluppato non con gli aiuti stranieri “ma con il modo in cui viene speso il denaro” [...] Ciò che conta davvero è come l'élite politica africana utilizza gli aiuti stranieri» (NAPOLETANI 2008, p. 188). «Continuo a non essere persuaso che la salvezza del continente africano sia in iniziative o imprese mastodontiche. È il momento di intraprendere una decentralizzazione, la diffusione d'iniziative produttive e di opportunità di piccole dimensioni, che libereranno lo spirito creativo e intraprendente dei nostri popoli» (SOYINKA 2006, p. 15).

<sup>679</sup> Aung San Suu Kyi, ripresa da Concita De Gregorio, *Le altre donne*, L'Unità, 18/01/2011.

<sup>680</sup> BOTTAZZI 2009, p. 245.

<sup>681</sup> SOYINKA 2006, p. 4.

È importante occuparsi dell'ambiente e di un uso durevole delle risorse, sostenere i processi di democratizzazione e investire sulla qualità della propria democrazia, rivedere le politiche commerciali con l'Africa, scegliere con giudizio i prodotti che si comprano, fare buona cooperazione, votare, promuovere la trasparenza e scoraggiare la corruzione, informarsi su ciò che succede, essere consapevoli dei propri diritti e difenderli, non votarsi al disinteresse.

Dare un valore ad ogni cosa, perché *Se niente importa, allora non c'è niente da salvare*<sup>682</sup>.

---

<sup>682</sup> Jonathan Safran Foer, *Se niente importa*.

## BIBLIOGRAFIA

- ACRA, 2004, *Pro Poor Tourism project in Zanzibar (Grant Application form)*.
- ACRA, 2008, *Bilancio Sociale 2008*, ACRA, Milano.
- ACRA, 2009, *Pro Poor Tourism Strategies in Burkina Faso, Ecuador and Tanzania (Grant Application form)*.
- ACRA ZANZIBAR, 2006, *Impact of Tourism in Nungwi Area*, PPT Project in Zanzibar.
- ACRA ZANZIBAR, 2007, *Impact of Tourism in Jambiani Area*, PPT Project in Zanzibar.
- ACRA ZANZIBAR, 2008, *Open Dialogue Day Report Jambiani*, PPT Project in Zanzibar.
- ACTIONAID, 2008, *L'Italia e la lotta alla povertà nel mondo. Pronti per il G8?*
- ACTIONAID, 2010, *L'Italia e la lotta alla povertà nel mondo. 2010: cala il sipario*.
- AIME M., 2005, *L'incontro mancato. Turisti, nativi, immagini*, Bollati Boringhieri, Torino.
- ALBERTI A., GIUDICE C., 2003, *Un altro futuro per il mondo*, Associazioni ONG italiane.
- ALLEMAND S., 2004, *Le tourisme*, in *Sciences Humaines*, n. 150.
- AMATO V., 1995, *Popolazione e lavoro*, Orizzonti Economici, 78, pp. 18-24.
- AMATO C., 2010, *La Cooperazione Decentrata: l'Attività della Regione Sardegna – I Nuovi Orientamenti*, Atti del seminario sulla cooperazione decentrata, 22 dicembre 2010.
- AMIROU R., 1995, *Imaginaire touristique et sociabilité du voyage*, PUF, Parigi.
- AMIROU R., 1999, *Les nouvelles mythologies du tourisme*, in *Sciences Humaines*, n. 90, pp. 22-25.
- AMIROU R., 2000, *Imaginaire du Tourisme culturel*, Presses Universitaires de France, Parigi.
- ANDERSON L., 1986, *The State and Social Transformation in Tunisia and Lybia, 1830-1980*, ed. Princeton University Press, Princeton 1986.
- ANHOLT S., 2007, *Brand Africa*, in *African Analyst Quarterly*, volume 2, issue 2, pp. 5-14.
- ANNABI M. K., 1999, "Le patrimoine et le développement", *Revue Tunisienne de Sciences Sociales*, 119, pp. 91-104.
- APOSTOLAKIS A., 2003, *The convergence process in Heritage Tourism*, in *Annals of Tourism Research*, 30, 4, pp. 795–812.
- ARENS W., 1975, *The Was-Swahili: the social history of an ethnic group*, *Africa* 45, pp. 426-438.

- ASHLEY C., MEYER D., PAGE S., ROE D.**, 2004, *Tourism and the Poor: Analysing and Interpreting Tourism Statistics from a Poverty Perspective*, Pro-Poor Tourism Working Paper n. 16, Pro-Poor Tourism.
- ASHLEY C., MITCHELL J.**, 2007, *Tourism and Poverty Reduction*, in *African Analyst Quarterly*, volume 2, issue 2, pp. 44-53.
- AUGE M.**, 1997, *L'impossible voyage. Le tourisme et ses images*, Payot et Rivages, Parigi.
- AUGÉ M.**, 1999, *Disneyland e altri nonluoghi*, Bollati Boringhieri, Torino.
- AYITTEY G. B.N.**, 2005, *L'aiuto che non serve*, in AFRICA. IL CONTINENTE GRIGIO, Aspenia, n. 29, pp. 74-81.
- BALFET M., LOZATO-GIOTART J.P.**, 2009, *Progettazione e gestione di sistemi turistici*, FrancoAngeli, Milano.
- BALLARIN M.P.**, 2008, *Zanzibar et l'océan Indien occidental, hier et aujourd'hui*, in BERNARDIE-TAHIR 2008 (a cura di), pp. 235-252.
- BARROUHI A.**, 2002, *Où va le tourisme*, in *Jeune Afrique. L'Intelligent*, n. 2177, pp. 89-90.
- BART F.**, 2008, *De l'île des girofliers à l'« île aux épices » – Quand l'imagerie touristique invente une production*, in BERNARDIE-TAHIR 2008 (a cura di), pp. 69-84.
- BATTILANI P.**, 2001, *Vacanze di pochi, vacanze di tutti. L'evoluzione del turismo europeo*, Il Mulino, Bologna.
- BATTILANI P.**, 2003, *Storia del turismo*, Laterza, Roma.
- BELHEDI A.**, 1992, *L'organisation de l'espace en Tunisie. Production et reproduction de l'espace*, Faculté des Sciences Humaines et Sociales, Tunisi.
- BELHEDI A.**, 1992, *Société et Développement en Tunisie*, Faculté des Sciences Humaines et Sociales, Tunisi.
- BELLUCCI S.**, 2010, *Africa contemporanea. Politica, cultura, istituzioni a sud del Sahara*, Carocci, Roma.
- BEN HASSEN H., CORDA A.M., SOTGIU G.** (a cura di), 2002, *Scavi archeologici ad Uthina (1995-2001)*, ASKOS Edizioni, Cagliari – Tunisi.
- BERNARDI B.**, 1998, *Africa. Tradizione e Modernità*, Carocci, Roma.
- BERNARDI B.**, 2001, *Nel nome dell'Africa*, FrancoAngeli, Milano.
- BERNARDIE-TAHIR N.** (a cura di), 2008, *L'autre Zanzibar. Géographie d'une contre-insularité*, Éditions Karthala.



- BERNARDIE-TAHIR N.**, 2008, *De l'insularité à la contre-insularité : un autre regard sur les îles*, in BERNARDIE-TAHIR 2008 (a cura di), pp. 11-20.
- BERRIANE M.**, 1999, *Tourisme, culture et développement dans la région arabe*, UNESCO, Parigi.
- BERTONCINI E.**, 2005, *Nota introduttiva al romanzo Separazione di SAID AHMED MOHAMED*, Iride.
- BETHEMONT J., MIOSSEC J.M.**, 1999, *Le tourisme, atout majeur des services*.
- BEURET M., MICHEL S.**, 2009, *Cinafrica. Pechino alla conquista del continente nero*, Il Saggiatore, Milano.
- BEVILACQUA P.**, 2008, *Miseria dello Sviluppo*, Editori Laterza, Bari.
- BIANCHI M.**, 2005, *Cambiamenti di turismo* in BIANCHI, CANESTRINI 2005, pp. 7-10; *Un altro viaggiatore – esplorazioni di turismo consapevole a scuola*, in BIANCHI, CANESTRINI 2005, pp. 144-152.
- BIANCHI M., CANESTRINI D.** (a cura di), 2005, *Zig Zag. Culture e pratiche di ecoturismo*, MC Editrice, Milano.
- BIGGERI M., VOLPI F.**, 2006, *Teoria e politica dell'Aiuto allo sviluppo*, Franco Angeli.
- BIGNANTE E., DANSERO E., SCARPOCCHI C.**, 2008, *Geografia e cooperazione allo sviluppo*, Franco Angeli, Milano.
- BIGNANTE E., SCARPOCCHI C.**, 2008, *Cooperazione decentrata: una prospettiva territoriale*, in BIGNANTE, DANSERO, SCARPOCCHI 2008, pp. 71-92.
- BISHOP J.**, 2009, *Zanzibar Tourism Industry Growth Assessment. A study by Acorn Consulting for ZIPA*, in CARBONI M. (a cura di), 2009, pp. 155-176.
- BLACK M.**, 2004, *La cooperazione allo sviluppo internazionale*, Carocci, Roma.
- BLEASDALE S.**, 2006, *Connecting paradise, culture and tourism in Tunisia*, in Journal of Intercultural Studies, 27, 4, pp. 447-460.
- BOLTON G.**, 2008, *Aid and other dirty business*, Ebury Press, Regno Unito.
- BONAGLIA F., DE LUCA V.**, 2006, *La cooperazione internazionale allo sviluppo*, Il Mulino, Bologna.
- BORRUSO P.**, 2006, *L'Italia tra cooperazione e terzomondismo negli anni Sessanta e Settanta*, in TOSI, TOSONE 2006, pp. 211-223.
- BOTTAZZI G.**, 2007, *Sviluppo e sottosviluppo. Idee, teorie, speranza e delusioni*, Aìsara, Cagliari.
- BOTTAZZI G.**, 2009, *Sociologia dello sviluppo*, Editori Laterza, Roma-Bari.

**BOURGOU M., KASSAH A.**, 2008, *L'île de Djerba. Tourisme, Environnement et Patrimoine*, Cérès Editions, Tunis.

**BOYER M.**, 1982, *Le tourisme*, Le seuil, Parigi.

**BOYER M.**, 1997, *Il turismo. Dal Grand Tour ai viaggi organizzati*, Universale Electa/Gallimard, Trieste.

**BOYER M.**, 2002, *Comment étudier le tourisme*, in *Etnologie Française*, vol. 32, n.3, pp. 393-404.

**BRAU R., LANZA A., PIGLIARU F.**, 2007, *Tourism Specialisation*, in *African Analyst Quarterly*, volume 2, issue 2, pp. 61-69.

**BRAUDEL F.**, 2006, *Civiltà materiale, economia e capitalismo*, Einaudi, Torino.

**BRITTON S.**, 1982, *The Political Economy of Tourism in the Third World*, in *Annals of Tourism Research*, n. 9, pp. 331-358.

**BROHMAN J.**, 1996, *New directions in tourism for third world development*, in *Annals of tourism Research*, vol. 23, n. 1, pp. 49-70.

**BRUCKNER P.**, 2007, *La tirannia della penitenza*, Guanda, Parma.

**BURKART A.J., MEDLIK R.**, 1974, *Tourism: Past, Present and Future*, Heinemann, London.

**BUTLER R.**, 1980, *The concept of a tourist area cycle of evolution and implications for management*, in *Canadian Geographer*, 14, pp. 5-12.

**CALCHI NOVATI G., QUARTAPELLE L.** (a cura di), 2007, *Terzo Mondo addio*, Carocci, Roma.

**CALCHI NOVATI G.**, 2007, *Terzo Mondo e terzomondismo alla prova del revisionismo*, in CALCHI NOVATI, QUARTAPELLE 2007, pp. 118-134.

**CALVI PARISETTI P.**, 2006, *Un lavoro nella cooperazione internazionale*, GIGNOS e-publishing, seconda edizione.

**CAMPORESI P.**, 1992, *Le belle contrade. Nascita del paesaggio italiano*, Garzanti, Milano.

**CANESTRINI D.**, 1997, *Turpi tropici*, Zelig Editore, Milano.

**CANESTRINI D.**, 2003, *Andare a quel paese. Vademecum del turista responsabile*, Feltrinelli, Milano.

**CANESTRINI D.**, 2005, *Introduzione* in BIANCHI, CANESTRINI 2005, pp. 11-19; *L'evasione turistica* in BIANCHI, CANESTRINI 2005, pp. 39-40.

- CAPOCCHI A.**, 2009, *Introduzione all'edizione italiana*, in BALFET, LOZATO-GIOTART 2009, pp. 13-17.
- CARBONE G.**, 2005, *L'Africa. Gli stati, la politica, i conflitti*, Il Mulino, Bologna.
- CARBONI M.** (a cura di), 2009, *Tourism and Poverty: Best practices for a small island at policy, market and civil society level*, College of Education Press, Zanzibar.
- CARRINO L.**, 2005, *Perle e pirati*, Edizioni Erickson, Trento.
- CARRISI G.**, 2009, *Tutto quello che dovresti sapere sull'Africa e che nessuno ti ha mai raccontato*, Newton Compton Editori, Roma.
- CARUSO I., PETRONCELLI E.** (a cura di), 1997, *Maghreb. Algeria, Marocco, Tunisia. Verso uno sviluppo sostenibile*, Edizioni Scientifiche Italiana, Napoli.
- CATTEDRA R., SISTU G.**, 2001, *Retoriche dell'azione. Processi di territorializzazione, politiche ambientali e crescita del turismo culturale: un'analisi comparata tra Tunisia e Marocco*, Terra d'Africa, X, pp. 83-129.
- CAZES G., COURADE G.**, 2004, *Les masques du Tourisme*, in *Revue Tiers Monde*, n. 178, pp. 247-268.
- CELANT A.**, 1999, *Turismo e squilibri regionali*, in *Rivista Geografica Italiana*, n. 106, pp. 445-472.
- CENCINI C.**, 1998, *La politica dei parchi nel "nuovo" Sud Africa: dall'apartheid ecologica alla democrazia della conservazione*, Terra d'Africa VII, Edizioni Unicopli, Milano, pp. 85-122.
- CEREGHINI M., NARDELLI M.**, 2008, *Darsi il tempo*, Editrice Missionaria Italiana, Bologna.
- CÉSAIRE A.**, 2010, *Discorso sul colonialismo, ombre corte*, Verona.
- CHACHAGE C.S.L.**, 1998, *Land, Forests and People in Finnish Aid in Zanzibar. Some Preliminary Observations*, FAD Working Paper 2/98. Finnish Aid in Development, a Finnish-Tanzanian-Nepali Research Project. Institute of Development Studies, University of Helsinki.
- CHAMBERLAIN M.E.**, 1999, *The Scramble for Africa*, second edition, Published by Addison Wesley Lonman, Pearson Education Limited, UK.
- CHENNOUFI S.**, 1995, *Quels espaces possibles pour les autochtones du parc de l'Ichkeul?*, in *Revue Tunisienne de Sciences Sociales*, n. 115, pp. 167-202.
- CHERIF S., BOUGEH S.**, 1999, *Ben Ali: le choix de l'avenir*, Simfact Editions, Tunisi.
- COFELICE A.**, 2010, *Quattro schede di approfondimento*, in FOCSIV 2010, pp. 45-72.
- COLES C.F., LANGE G.M., JIDDAWI N.**, *A pilot study of patterns of income distribution and employment in the Zanzibar fishing value chain*, Report for REPOA, Dar es Salaam.

- COLLIER P.**, 2008, *L'ultimo miliardo*, Editori Laterza, Bari.
- CONDES S.**, 2004, *Les incidences du Tourisme sur le développement*, in *Revue Tiers Monde*, n. 178, pp. 269-291.
- CONTE E.**, *La Tunisia* in CARUSO, PETRONCELLI 1997, pp. 121-148.
- CORBIN A.**, 1990, *L'invenzione del mare. L'Occidente e il fascino della spiaggia, 1750-1840*, Marsilio, Venezia.
- CORBIN A.** (a cura di), 1996, *L'invenzione del tempo libero 1850-1960*, Laterza, Roma – Bari.
- CORNIA G.A.**, 2006, *Aids, salute e sviluppo economico nell'Africa subsahariana*, in SOYINKA, CORNA, GENTILI (ET AL.) 2006, pp. 17-37.
- CORSALE A., SISTU G.** (a cura di), 2009, *Tourisme et Qualité Environnementale. Parcours de qualité pour la filière touristique de l'île de Djerba*, Nuove Grafiche Puddu, Ortacesus (Cagliari).
- CROZON A., LE COUR GRANDMAISON C.** (a cura di), 1998, *Zanzibar aujourd'hui*, Karthala (Paris) – IFRA (Nairobi).
- DAC – DEVELOPMENT ASSISTANCE COMMITTEE**, 2010, *Peer review of Italy*, DAC/OCSE.
- DALL'ARA G.**, 1990, *Perché le persone vanno in vacanza?*, Centro Italiano di Studi Superiori sul Turismo, FrancoAngeli, Milano.
- DANSERO E.**, 2008, *Geografia e cooperazione allo sviluppo. Prospettive di ricerca*, in BIGNANTE, DANSERO, SCARPOCCHI 2008, pp. 9-26.
- DANSERO E., LANZANO C.**, 2010, *Geografia della cooperazione, geografia per la cooperazione allo sviluppo. Riflessioni a partire da recenti esperienze di ricerca-azione*, in TURCO 2010a, pp. 55-72.
- DARA**, 2010, *The Humanitarian Response Index 2009, Donor profile: Italy*.
- DAVIDSON B.**, 1970, *Old Africa Rediscovered*, Longman, Londra.
- DAVOLIO M.**, 2009, *AITR strategies towards responsible tourism*, in CARBONI M. (a cura di), 2009, pp. 67-75.
- DELL'AGNESE E.**, 1996, *Etno turismo: il caso dell'Indonesia*, in *Annali Italiani del Turismo Internazionale*, COMUNICAZIONE 90, Milano, pp. 1-15.
- DEPARTMENT OF ENVIRONMENT – GOVERNMENT OF ZANZIBAR**, 2008, *Department of Environment Monitoring. Report of the hotels in Unguja and Pemba Islands 2008*.
- DIAMOND J.**, 1998, *Armi, acciaio e malattie*, Einaudi, Torino.
- DI NOLFO E.**, 2003, *Storia delle relazioni internazionali 1918-1999*, Laterza, Roma-Bari.

- DI VICENZ S.**, 2009, *Pro Poor Tourism in Zanzibar Project: results and lesson learnt*, in CARBONI M. (a cura di), 2009, pp. 56-66.
- DOSSI G.**, *Apertura dei lavori*, in BIANCHI, CANESTRINI 2005, pp. 19-23.
- DROZ B.**, 2007, *Storia della decolonizzazione nel XX secolo*, Mondadori, Milano.
- EASTERLY W.**, 2007, *I disastri dell'uomo bianco*, Mondadori, Milano.
- EASTMAN C. M.**, 1971, *Who are the Waswahili?*, Africa, n. 41, pp. 228-235.
- ECPAT INTERNATIONAL**, 2008, *Combating Child Sex Tourism*, Saladaeng Printing Co.Ltd.
- ELIAS P.**, 2009, *A case study: the development of a rural tourism training program for the international market*, in CARBONI M. (a cura di), 2009, pp. 127-135.
- FAGE J.D.**, 1995, *Storia dell'Africa*, ed. SEI, Torino.
- FERRARI M.**, 2004, *Come si diventa turisti*, CUEC, Cagliari.
- FERRAROTTI F.**, 1999, *Partire, tornare. Viaggiatori e pellegrini alla fine del millennio*, Donzelli Editore, Roma.
- FINI M.**, 2002, *Il vizio oscuro dell'Occidente*, Marsilio Editori, Venezia.
- FOCSIV**, 2010, *Il Barometro della solidarietà internazionale degli Italiani*.
- FRANGIALLI F.**, 1999, *Que dit la boule de cristal?*, in *Le Courier*, n. 175, 06/1999, pp. 42-43.
- FUKUYAMA F.**, 1996, *La fine della storia e l'ultimo uomo*, BUR, Milano.
- FUSSELL P.**, 1988, *All'estero. Viaggiatori inglesi fra le due guerre*, Il Mulino, Bologna.
- GALTIERI F.**, 2010, *Nuovi scenari, vecchie dinamiche*, in *Equilibri*, 3/2010, Fondazione Eni Enrico Mattei, Il Mulino, Milano, pp. 421-427.
- GAUDIO A.** (a cura di), 1993, *Cooperazione inganno dei poveri. Dagli affari alla solidarietà*, EMI, Bologna.
- GENTILI A.M.**, 2008, *Il leone e il cacciatore*, Carocci, Roma.
- GIORDANA F.**, 2004, *La comunicazione del turismo tra immagine, immaginario e immaginazione*, Edizione FrancoAngeli, Milano.
- GÖSSLING S.**, 2002, *Human-Environmental Relations with Tourism*, Annals of Tourism Research, 29: 2, Elsevier Science Ltd, pp. 539—556.
- GÖSSLING S.**, 2003, *Market integration and ecosystem degradation: is sustainable tourism development in rural communities a contradiction in terms?*, in *Environment, Development and Sustainability*, n. 5, pp. 383—400.

- GRAY J.**, 1962, *History of Zanzibar from the Middle Ages to 1856*, Oxford University Press, London.
- GROOTENHUIS F., LOPEZ J.**, 2003, *Household economy analysis for Zanzibar*, Report to Revolutionary Government of Zanzibar and Save the Children Tanzania.
- GUOLO R.**, 2007, *L'Islam è compatibile con la democrazia?*, La Terza, Roma-Bari.
- HAMAD S.O.**, 2008, *Crise de légitimité et violation des droits de l'homme à Zanzibar (1963-2007)*, in BERNARDIE-TAHIR 2008 (a cura di), pp. 99-116.
- HAN C.C., LIN H.L., YANG C.H.**, 2010, *Analysis of international tourist arrivals in China: The role of World Heritage Sites*, in *Tourism Management*, n. 31, pp. 827-837.
- HANCOCK G.**, 2009, *Lords of Poverty*, Camerapix Publishers International, Nairobi.
- HATZIOLOS M., LANGE G.M., NABER H.**, 2008, *Valuation of marine ecosystem services: a gap analysis*, The World Bank.
- HAWKINS D.E., MANN S.**, 2007, *The world bank's role in tourism development*, in *Annals of Tourism Research*, Volume 34, Issue 2, pp. 348-363.
- HERGLI M., ZOUARI E.**, 1997, *Développement durable et stratégie de protection de l'environnement au Maghreb* in CARUSO, PETRONCELLI 1997, pp. 489-518.
- HERNANDEZ J.M., SANTANA-JIMENEZ Y.**, 2011, *Estimating the effect of overcrowding on tourist attraction: The case of Canary Islands*, in *Tourism Management*, n. 32, pp. 415-425.
- HOBBSAWM J. E., RANGER T.** (a cura di), 1987, *L'invenzione della tradizione*, Einaudi, Torino.
- HORTON M., MIDDLETON J.**, 2000, *The Swahili: The Social Landscape of a Mercantile Society*, Blackwell Publishers, Oxford.
- HUSSEY A.**, 1982, *Tourist destination Areas Bali*, Contemporary Southeast Asia, vol. III, n. 4, pp. 374-387.
- JIDDAWI N., KHATIB H.**, 2008, *Zanzibar Marine Fisheries Frame Survey, 2007. Fishing Census*, Department of Fisheries and Marine Resources, Ministry of Agriculture, Livestock and Environment.
- JIDDAWI N., LANGE G.M.**, 2009, *Economic value of marine ecosystem services in Zanzibar: Implications for marine conservation and sustainable development*, in *Ocean & Coastal Management*, n. 52, pp. 521-532.
- KAGERMEIER A.**, 2000, *Le développement de nouvelles zones touristiques en Tunisie: l'exemple de Tabarka*, in *Revue Tunisienne de Géographie*, n. 31, pp. 75-101.
- KAPUŚCIŃSKI R.**, 2002, *Ebano*, Universale Economica Feltrinelli, Milano.

- KAYSER B.**, 1996, *Méditerranée. Une géographie de la fracture*, in *Encyclopédie de la Méditerranée*, Edisud, France.
- KLEIN N.**, 2001, *No Logo*, Baldini&Castoldi, Milano.
- IANNI V.**, 2004, *La società civile nella cooperazione internazionale allo sviluppo*, L'Harmattan Italian, Torino.
- INNOCENTI P.**, 2007, *Geografia del turismo*, Terza edizione aggiornata, Carocci, Roma.
- IORIO M.**, 2001, *Ambienti geografici costieri e carrying capacity turistica. Definizioni concettuali e approccio metodologico*, in *La Sardegna nel mondo mediterraneo*, Patron Editore, Bologna, pp. 555-574.
- IORIO M., SISTU G.**, 2002, *Sviluppo turistico e capacità di carico ambientale in Sardegna*, in PACI, USAI (a cura di) 2002, pp. 241-280.
- ISERNIA P.**, 1995, *Cooperazione allo sviluppo*, Bologna, Il Mulino.
- LANGE G.M.**, 2008, *Case Study*, in HATZIOLOS, LANGE, NABER 2008, pp. 34-57.
- LANFANT M.F.**, 2004, *L'appel à l'éthique et la référence universaliste dans la doctrine officielle du tourisme international*, in *Revue Tiers Monde*, n. 178, pp. 365-386.
- LANSHAMMAR F.**, 2009, *Eco-Tourism can help preserving threatened Eco-Systems for the future. Chumbe Island Coral Park*, in CARBONI M. (a cura di), 2009, pp. 76-97.
- LANZA A.**, 2006, *Lo sviluppo sostenibile*, Quarta Edizione aggiornata, Il Mulino, Bologna.
- LEED E.J.**, 1992, *La mente del viaggiatore. Dall'Odissea al turismo globale*, Il Mulino, Bologna.
- LHRC – LEGAL AND HUMAN RIGHTS CENTRE**, 2007, *Tanzania Human Rights Report 2006: Progress through Human Rights*.
- LHRC – LEGAL AND HUMAN RIGHTS CENTRE**, 2009, *Tanzania Human Rights Report 2008: Progress through Human Rights*.
- LOFCHIE M.F.**, 1965, *Zanzibar: Background to Revolution*, Princeton University Press, USA.
- LÖFGREN O.**, 2001, *Storia delle vacanze*, Mondadori, Milano.
- LOI G., PINNA P., SISTU G.** 2002, *Meccanismi di crescita del turismo culturale in Tunisia: problemi territoriali e potenzialità economiche. Il caso di Uthina*, in BEN HASSEN, CORDA, SOTGIU (a cura di) 2002, pp. 153-199.
- LOY PUDDU G.**, 2004, *Turismo Mediterraneo: note per un piano di sviluppo sostenibile*, in NOCIFORA 2004, pp.89-107.
- LOZATO-GIOTART J.P.**, 1981, *Méditerranée et tourisme*, Masson, Parigi.

**LOZATO-GIOTART J.P.**, 1994, *Geografia del turismo: dallo spazio visitato allo spazio consumato*, Franco Angeli, Milano.

**LUGARESI N.**, 2004, *Diritto dell'ambiente*, Cedam, Milano.

**MAATHAI W.**, 2009, *The challenge for Africa*, William Heinemann, Londra.

**MAE – MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI, DGCS – DIREZIONE GENERALE PER LA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO**, 2000, *La Cooperazione Decentrata allo Sviluppo nell'ambito della Cooperazione dell'Italia con i P.V.S. attuata dal Ministero degli Affari Esteri Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo. Linee di indirizzo e modalità attuative*.

**MAE – MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI, DGCS – DIREZIONE GENERALE PER LA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO**, 2009, *Linee guida e indirizzi di programmazione per il triennio 2010-2012*.

**MAE – MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI, DGCS – DIREZIONE GENERALE PER LA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO**, 2010, *Linee guida della cooperazione per il triennio 2011-2013*.

**MALIYAMKONO T.L.** (a cura di), 2000, *The Political plight of Zanzibar*, TEMA PUBLISHERS, Dar es Salaam.

**MANDUCHI P.**, 1995, *La collera di Allah*, Istituto di Studi Africani e Orientali, Cagliari.

**MANGANO S.**, 2001, *Turismo e sottosviluppo*, in *Studi in ricordo di Guido Barbina*, Forum, Udine.

**MANJI I.**, 2004, *Quando abbiamo smesso di pensare*, Guanda, Parma.

**MAPURI O.R.**, 1996, *The 1964 Revolution: Achievements and Prospects*, TEMA PUBLISHERS, Dar es Salaam.

**MARSON M.**, 2009, *ACRA experiences and views about Tourism*, in **CARBONI M.** (a cura di), 2009, pp. 46-55.

**MARTIN E.B.**, 1978, *Zanzibar: tradition and revolution*, Hamish Hamilton, London.

**MARTINI G.**, 2002, *Corso di lingua Swahili*, Editrice Missionaria Italiana, Bologna.

**MASTNY L.**, 2002, *Voyager autrement*, in *Le Courier*, n. 193, pp.20-56.

**MBWILIZA J.**, 2000, *The birth of a Political Dilemma and the Challenges of the Quest for New Politics in Zanzibar*, in **MALIYAMKONO** 2000, pp. 1-34.

**MELGARI V.** (a cura di), 2007, *Un mestiere difficile. Lavorare con le Ong nella Cooperazione Internazionale*, SISCOS – Società Italiana Servizi Cooperazione Sviluppo coop s.r.l.

**MELGARI V.**, 2008, *Gli operatori della cooperazione internazionale nel 2007*, in **UN MESTIERE DIFFICILE** 2008, pp. 12-31.



**MELLANO M., ZUPI M.**, 2007, *Economia e politica della cooperazione allo sviluppo*, Editori Laterza, Roma-Bari.

**MEMMI A.**, 2006, *Ritratto del decolonizzato*, Raffaello Cortina Editore, Milano.

**MERLER S., RUNGI A.**, 2010, *Abbondanza di risorse naturali e mancate opportunità di sviluppo*, in *Equilibri*, 3/2010, Fondazione Eni Enrico Mattei, Il Mulino, Milano, pp. 403-420.

**MINCA C.**, 1995, *Verso una teoria geografica per il turismo*, in *Rivista Geografica Italiana*, n.102, pp. 63-90.

**MINCA C.**, 1996, *Spazi effimeri. Geografia e turismo tra moderno e post-moderno*, Cedam, Padova.

**MINCA C.**, 2001, *Introduzione alla Geografia postmoderna*, Cedam, Padova.

**MIOSSEC J.M.**, 1977, *Un modèle de l'espace touristique*, in *L'espace géographique*, pp. 41-48.

**MORGANTI N.**, 2009, *Pro Poor Tourism in Zanzibar. External evaluation*, ACRA Zanzibar.

**MOYO D.**, 2010, *La carità che uccide*, Rizzoli, Milano.

**MUSTELIN J.**, 2007, *Tourism, resource access and power's modalities in Zanzibar, Tanzania*, Turku University Dept of Geography Publication Nr. 10, Turku University, Finland.

**MYERS G.A.**, 2000, *Narrative representations of Revolutionary Zanzibar*, in "Journal of Historical Geography", 26, 3, pp. 429 – 448.

**NAPOLETANI L.**, 2008, *Economia canaglia*, Il Saggiatore, Milano.

**NOCIFORA E.** (a cura di), 2004, *Turismo culturale e promozione della sostenibilità ambientale*, Maggioli Editore, San Marino.

**NURSE D., SPEAR T.**, 1985, *The Swahili. Reconstructing the History and Language of an African Society, 800 – 1500*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia.

**OCGS – OFFICE OF CHIEF GOVERNMENT STATISTICIAN**, 2006, *2004/2005 Household Budget Survey Final Report*, Zanzibar, Tanzania.

**OCGS – OFFICE OF CHIEF GOVERNMENT STATISTICIAN**, 2008, *Socio-economic survey 2007*, Zanzibar, Tanzania.

**ODI – OVERSEAS DEVELOPMENT INSTITUTE**, 2006, *Can Tourism help Reduce Poverty in Africa?*, ODI Briefing Paper.

**OMT – ORGANIZZAZIONE MONDIALE DEL TURISMO**, 1999, *Codice Mondiale di Etica del Turismo*.

**OMT – ORGANIZZAZIONE MONDIALE DEL TURISMO**, 1999a, *Tourisme, horizon 2020*.

**OMT – ORGANIZZAZIONE MONDIALE DEL TURISMO**, 2010, *World Tourism Barometer*.

**PACI R., USAI S.** (a cura di), 2002, *L'ultima spiaggia. Turismo, economia e sostenibilità ambientale in Sardegna*, CUEC, Cagliari.

**PAGLIANI G.**, 2000, *Quando due elefanti lottano è l'erba che soffre*, FrancoAngeli, Milano.

**PALLANTE M.**, 2005, *La decrescita felice*, Editori Riuniti, Roma.

**PASSERINI G.**, 2005, *L'incontro fra culture in un futuro di pace*, in BIANCHI, CANESTRINI 2005, pp. 153-154.

**PEMBLE J.**, 1998, *La passione del sud. Viaggi mediterranei nell'Ottocento*, Il Mulino, Bologna.

**PEZZANO A.**, 2005, *Europa: Tendenze a medio e lungo termine* in BIANCHI, CANESTRINI 2005, pp. 57-62.

**POGGIOLI S.**, 2009, *ZANZIBAR SMEs' SWOT ANALYSIS RESULTS NUNGWI AND JAMBIANI AREAS*, PPT Project in Zanzibar.

**POLLICE F.**, 2002, *Territori del turismo, una lettura geografica delle politiche del turismo*, FrancoAngeli, Milano.

**POLMAN L.**, 2009, *L'industria della solidarietà*, Mondadori, Milano.

**PORTER R.**, 1996, *Gli inglesi e il tempo libero*, in CORBIN 1996, pp. 17-54.

**POUWELS R.L.**, 1987, *Horn and Crescent: Cultural Changed Traditional Islam on East African Coast 800-1990*, Cambridge: Cambridge University.

**RAIMONDI A., ANTONELLI G.**, 2001, *Manuale di Cooperazione allo Sviluppo. Linee evolutive, spunti problematici, prospettive*, SEI, Torino.

**REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA**, 2008, *Analisi dei progetti cofinanziati dal 1996 al 2006*.

**REVOLUTIONARY GOVERNMENT OF ZANZIBAR**, 2003, *Master Plan*.

**REVOLUTIONARY GOVERNMENT OF ZANZIBAR**, 2003a, *Zanzibar Tourism Policy Statement*, Ministry of Trade, Industry, Marketing & Tourism.

**RHI-SAUSI J.L., ZUPI M.**, 2009, *Scenari futuri della cooperazione allo sviluppo*, Cespi.

**RICHEZ J.C., STRAUSS L.**, 1996, *Un tempo nuovo per gli operai: le ferie pagate (1930-1960)*, in CORBIN 1996, pp. 401-442.

**RUTHERFOORD R.**, 1992, *Tourism and Development: A Village in Zanzibar*, University of Wales, University College Swansea, Centre for Development Studies.

- RUFINI G.**, 2008, *Gli ultimi cavalieri*, in UN MESTIERE DIFFICILE 2008, pp. 8-11.
- SACHS J.D.**, 2005, *La fine della povertà*, Mondadori, Milano.
- SBILANCIAMOCI**, 2008, *Libro Bianco 2008 sulle politiche pubbliche di cooperazione allo sviluppo in Italia fine della povertà*.
- SCARAMUZZI I.**, 1993, *Inventare i luoghi turistici. Analisi di alcune esperienze significative*, CEDAM, Padova.
- SCARPA T.**, 2000, *Venezia è un pesce*, Feltrinelli, Milano.
- SCHUNK J.**, 2007, *Storia della cooperazione internazionale*, ISPI.
- SCHUNK J.**, 2008, *La cooperazione e i suoi progetti: un'analisi fra tecnica e politica*, in BIGNANTE, DANSERO, SCARPOCCHI 2008, pp. 129-162.
- SEN A.**, 2001, *Lo sviluppo è libertà*, Oscar Mondadori, Milano.
- SEN A.**, 2005, *La democrazia degli altri*, Oscar Mondadori, Milano.
- SEN S.**, 1991, *Seaweed collection and culture in Tanzania*, Report to FAO Fisheries and Aquaculture Department.
- SESSA A.**, 1972, *Turismo e Terzo Mondo. Teoria dello sviluppo economico turistico*, Editrice Sarda Fossataro, Cagliari.
- SHERIFF A.**, 1987, *Slaves, Spices & Ivory in Zanzibar*, Oxford. E.A.E.P. Nairobi, Mkuki na Nyota, Dar es Salaam, Ohio University Press, Athens.
- SHERIFF A.**, 2008, *La construction des identités politiques à Zanzibar*, in BERNARDIE-TAHIR (a cura di) 2008, pp. 295-318.
- SHIVJI I.G.**, 2008, *Pan-Africanism or Pragmatism? Lessons of Tanganyika – Zanzibar Union*, Mkuki na Nyota Publishers, Dar es Salaam.
- SIM A.**, 2002, *Organising Discontent: NGOs for Southeast Asian Migrant Workers in Hong Kong*, Università di Hong Kong, Working Papers Series n. 18.
- SINCLAIR, M.**, 1998, *Tourism and Economic Development: A Survey*, in *Journal of Development Studies* 34(5), pp. 1-51.
- SISTU G.** (a cura di), 2007, *Immaginario collettivo e identità locale. La valorizzazione turistica del patrimonio culturale fra Tunisia e Sardegna*, FrancoAngeli, Milano.
- SOYINKA W.**, CORNA G.A., GENTILI A.M., (ET AL.), 2006, *Strategie di sviluppo e aiuto internazionale*, Bruno Mondadori, Milano.
- SOYINKA G.A.**, 2006, *Le speranze di una Cassandra africana*, in SOYINKA, CORNA, GENTILI (ET AL.) 2006, pp. 1-15.

- SPATARO A.**, 2000, *Le tourisme en Méditerranée*, L'Harmattan, Parigi.
- SPINELLI G.**, 2001, *Il turismo negli stadi dello sviluppo economico e regionale*, in *La Sardegna e il mondo mediterraneo*, Patron Editore, Bologna 2001, pp. 1-19.
- STIGLITZ J.E.**, 2006, *La globalizzazione che funziona*, Einaudi, Torino.
- STOCCHIERO A.**, 2007, *I nodi dell'evoluzione della cooperazione decentrata italiana*, Cespi, Working Papers, n. 37.
- STOCCHIERO A.**, 2009, *La cooperazione decentrata tra crisi italiana e riconoscimento europeo*, Cespi, Working Papers, n. 58.
- STOCCHIERO A.**, 2010, *Crisi e prospettive della cooperazione decentrata italiana*, Atti del seminario sulla cooperazione decentrata, 22 dicembre 2010.
- STRANGE S.**, 1998, *Chi governa l'economia mondiale?*, Il Mulino, Bologna.
- TAAMALLAH K.**, 1981, *Facteurs et caractéristiques de l'émigration tunisienne en France*, CERES, pp. 105-123, Tunisi.
- THAKER P.**, 2005, *Transafrican Watch*, in *AFRICA. IL CONTINENTE GRIGIO*, Aspenia, n. 29, pp. 11-30.
- TODOROV T.**, 1991, *Noi e gli altri. La riflessione francese sulla diversità umana*, Einaudi, Torino.
- TOPAN F.**, 1998, *Langue et Culture Swahili à Zanzibar*, in *Zanzibar aujourd'hui*, in CROZON, LE COUR GRANDMAISON (a cura di) 1998, pp. 247-258.
- TOSI L., TOSONE L.** (a cura di), 2006, *Gli aiuti allo sviluppo nelle relazioni internazionali del secondo dopoguerra*, CEDAM, Padova.
- TRAORÉ A.**, 2006, *Dov'è Bruxelles?*, in SOYINKA, CORNA, GENTILI (ET AL.) 2006, pp. 149-158.
- TRAORÉ A.**, 2009, *L'Africa umiliata*, Avagliano Editore, Roma.
- TRIMINGHAM J.S.**, 1964, *Islam in East Africa*, Clarendon press, Oxford.
- TURCO A.**, 1988, *Verso una teoria geografica della complessità*, Unicopli, Milano.
- TURCO A.**, 2009, *Governance, culture, sviluppo*, FrancoAngeli, Milano.
- TURCO A.**, 2010, *Configurazioni della territorialità*, FrancoAngeli, Milano.
- TURCO A.**, 2010a, *Governance ambientale e sviluppo locale in Africa*, FrancoAngeli, Milano.
- TURCO A.**, 2010b, *Territorialità africane: l'ambiente tra cooperazione, governance e sviluppo*, in TURCO 2010a, pp. 13-22.

**TURCO A.**, 2010c, *Cartografia topica. Verso nuovi strumenti per la governance ambientale e lo sviluppo locale*, in TURCO 2010a, pp. 23-54.

**TURISMO E QUALITÀ AMBIENTALE**, 2006, *Scheda per la presentazione delle domande di finanziamento per Progetti di Cooperazione Internazionale*.

**TURISMO E QUALITÀ AMBIENTALE**, 2010, *Relazione di sintesi sui risultati del progetto*.

**TURISMO E QUALITÀ AMBIENTALE**, 2010a, *Report finanziario*.

**UN MESTIERE DIFFICILE**, 2008, *Cooperazione Internazionale. Lavorare con le ONG*, Link 2007, Dialoghi in cammino.

**URBAIN J.D.**, 2003, *L'idiota in viaggio. Storia e difesa del turista*, Aporie, Roma.

**URRY J.**, 1995, *Lo sguardo del turista: il tempo libero e il viaggio nelle società contemporanee*, SEAM, Roma.

**VILLANI A.**, 2006, *La politica italiana di cooperazione allo sviluppo alle Nazioni Unite (1956-1965)*, in TOSI, TOSONE 2006, pp. 165-186.

**WAGNER M.L.**, 2001, *Immagini di viaggio dalla Sardegna* (a cura di Giulio Paulis), Ilisso, Nuoro.

**WESTPHAL B.**, 2008, *Spice tour – Zanzibar et les brochures touristiques*, in BERNARDIE-TAHIR 2008 (a cura di), pp. 51-62.

**WTTC**, 2007, *Travel & Tourism Snapshots*, in *African Analyst Quarterly*, volume 2, issue 2, pp. 15-43.

**ZIFA – ZANZIBAR INSTITUTE OF FINANCIAL ADMINISTRATION**, 2009, *Zanzibar Economic Bulletin. A quarterly review of the economy*, vol. 2, n. 1, January – March 2009, College of Education Press, Chukwani, Zanzibar.

**ZLSC – ZANZIBAR LEGAL SERVICE CENTRE**, 2007, *Zanzibar Human Rights Report 2006: transform Justice into Passion*, in LHRC 2007, pp. 148-194.

**ZLSC – ZANZIBAR LEGAL SERVICE CENTRE**, 2009, *Zanzibar Human Rights Report 2008: transform Justice into Passion*, in LHRC 2009.

**ZUCCA M.**, 2005, *Il turismo culturale di viaggio*, in BIANCHI, CANESTRINI 2005, pp. 63-72.

**ZUPI M.**, 2007, *La globalizzazione indebita*, Società Editrice Internazionale, Torino.

**ZUPI M.**, 2009, *La mitologia del millennio: obiettivi, risorse ed efficacia degli aiuti*, in RHI-SAUSI, ZUPI 2009, pp. 3-24.